PENSION REFORM

A Report by the
National Council of Welfare

May 1984

Government of Canada
Gouvernement du Canada

National Council of Welfare
Conseil national du Bien-être social

Copies of this publication may be obtained from:
National Council of Welfare
Brooke Claxton Bulding
Ottawa K1A OK9

(Tel. (613) 995-6265)

Également disponible en français sous le titre:
Voies de la réforme des pensions

© Minister of Supply and Services Canada 1984
Cat. No. H68-13/1984E
ISBN 0-662-13296-3

FOREWORD

Pension reform is a complicated subject, even for the specialist. Canada's retirement income system is comprised of three major levels and, within each level, several elements - a foundation of federal and provincial income security programs; a second tier of public pension plans (the Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan); and a third layer of private pension plans of varying design , Registered Retirement Savings Plans, and special tax provisions that encourage saving for retirement and lower taxes for the elderly. Most people have only a vague idea of how this complex system operates, let alone understand what is wrong with it and what can be done to set it right. Yet the outcome of the pension reform process will touch every Canadian who pays taxes, contributes to pension or savings plans, and reaches the age of retirement.

The National Council of Welfare has prepared a series of studies on the aged and the retirement income system. The reports are intended to provide the basic facts which the ordinary Canadian needs to understand and participate in the pension debate.

Financing the Canada Pension Plan explains how the Canada Pension Plan is financed and the use of surplus funds to provide loans to the provinces. It examines future demands on the CPP and proposes a move to pay-go funding and a gradual increase in contribution rates. Sixty-Five and Older looks at the past and future growth of Canada's aged population and charts trends in poverty and income statistics; the report also discusses shelter costs, subsidies and services, and the impact of income security programs on the aged.

The report that follows, Pension Reform, reviews the three major routes to pension reform; discusses the package of pension proposals contained in the February 1984 federal Budget; and offers the National Council of Welfare's recommendations for long-term reform of the retirement income system. A companion report, Better Pensions for Homemakers, criticizes and offers an alternative to the proposal for a homemaker pension from the Canada and Quebec Pension Plans. A Pension Primer is a layman's guide to Canada's retirement income system. It explains how that complex system operates and reveals its strengths and weaknesses.

TABLE OF CONTENTS

	Page
THE NEED FOR REFORM	1
The Anti-Poverty Objective	1
The Income-Replacement Objective	3
The Income Gap	5
ROUTES TO REFORM	14
End Poverty Among the Aged	14
Reforming Pensions: Public or Private?	16
THE 1984 BUDGET: PART-WAY PENSION REFORM	31
The Federal Pension Package	31
The Provincial Role in Pension Reform	35
The Other Actors	36
Who Will Benefit?	37
The Future of Canada's Pension System	41
LASTING REFORM	43
Income Security for Canada's Aged	45
Reforming the Canada and Quebec Pension Plans	48
Tax Reforms	52
The Benefits of Reform	53

THE NEED FOR REFORM

Our retirement income system is supposed to perform two essential tasks. The first is to guarantee all elderly Canadians a basic acceptable income. The second is to replace enough income that pensioners do not suffer a drop in their standard of living when they retire.

There is abundant evidence that Canada's retirement income system meets neither its anti-poverty nor income-replacement objectives. Three companion studies in the National Council of Welfare's series on pension reform, Sixty-Five and Older, A Pension Primer, and Financing the Canada Pension Plan, analyze at length the economic position of the elderly and the strengths and shortcomings of the pension system. What follows is a synopsis of the key findings of those reports.

The Anti-Poverty Objective

The federal **Old Age Security** (OAS) and **Guaranteed Income Supplement** (GIS) programs address the anti-poverty objective of the retirement income system. All Canadians 65 and older receive OAS benefits, and half of the aged have incomes so low that they qualify for the GIS. Together the OAS and GIS provide a maximum monthly income of $534 for a single person and $945 for an aged couple.[1]

A third federal income security program, the **Spouse's Allowance**, is available to persons aged 60 to 64 whose spouse receives the Guaranteed Income Supplement. The income-tested Spouse's Allowance is equal to the OAS plus GIS at the married rate, and is continued to widowed spouses until they turn 65 and get OAS/GIS.

There is much to be said in favor of Ottawa's income security net for the elderly. The OAS and GIS are among the best known and most popular government programs in Canada. They are inexpensive to administer and involve little red tape.[2] They are essential to the economic security of elderly Canadians, contributing one-third of the income of aged couples and 40 percent of the income of single elderly persons. They furnish almost all the income of women and men who are over 65 and under the poverty line.[3]

Improvements to federal income security programs for the aged over the years - lowering the age of eligibility for Old Age Security from 70 to 65, adding the Guaranteed Income Supplement in 1967 and the Spouse's Allowance in 1975, raising OAS and GIS benefit levels - have helped increase the income of the elderly and reduce the extent of poverty among them. Between 1967 and 1983, combined benefits from the OAS and GIS increased in real value by 52 percent for the single elderly and 34 percent for pensioner couples. In 1973, payments were fully indexed to the cost of living on a quarterly basis, a feature that has proved enormously important in protecting elderly Canadians' limited income from the ravages of high inflation in recent years.

The provincial governments also have played a significant role in bettering the economic situation of their elderly residents. All provinces now offer some type of tax relief for the aged, and six provinces and the two territories provide income supplements for the aged poor.[4]

Despite these virtues, government income security programs still do not provide an adequate income floor for all elderly Canadians, notably the large and growing group of the single aged (most of them women). A single pensioner is assured an income of $6,634 from the OAS and GIS this year - $3,266 below the estimated poverty line of $9,900 for a city of 500,000 or more. An elderly couple's guaranteed income of $11,435 is $1,628 less than the estimated poverty line of $13,063 for a metropolitan center. Even in provinces which supplement the federal programs, the combination of federal and provincial benefits leaves almost all single aged men and women and many couples under the low-income line.

The poverty statistics tell the tale. On the positive side, the risk of poverty has declined significantly for families with elderly heads. In 1969, 41.4 percent of families led by persons 65 and older were poor, but by 1982 the rate had fallen to 11.7 percent, thanks in large part to improvements in public programs for the aged. However there has been less progress in reducing the risk of poverty for unattached elderly Canadians, 69 percent of whom were low-income in 1969 and 58 percent - well over half - in 1982.[5]

Women have fared badly. The poverty rate for families led by aged women has actually increased in recent years and at last count stood at 25 percent, as opposed to just 10 percent for families with elderly male heads. Six in ten unattached elderly women live on low incomes, compared to just under half of unattached men 65 and older. There are almost four times as many poor unattached elderly women as men.

The Income-Replacement Objective

The Canada and Quebec Pension Plans make up the second level of the retirement income system, and private pension and retirement savings plans encouraged by tax deductions form the third tier. Together the C/QPP and private pension and savings plans are intended to ensure an adequate amount of replacement income for retired Canadians.

The **Canada/Quebec Pension Plan** offers a number of attractive features. (Since the CPP and QPP are essentially the same in design, we will refer to them as one plan). It covers the entire labor force throughout the country - employees and the self-employed, part-time and seasonal workers as well as those employed full-time, men and women, and workers of all ages. It is a fully portable pension plan that covers the working person for all his or her career, no matter how many jobs or employers he or she has. Benefits are fully vested, which means that the C/QPP contributor is guaranteed all employer contributions on his or her behalf. Both pension credits and benefits are fully protected against inflation. In addition to a retirement pension, the C/QPP provides benefits for disabled contributors and for survivors as well as a death benefit.

However the C/QPP was designed to replace only one-quarter of pensionable earnings up to the average industrial wage. The third layer of the retirement income system - private pension and retirement savings plans - is supposed to make up the difference.

Unfortunately **private pension plans** are riddled with problems. Their most glaring defect is their inadequate coverage: More than half the work force does not belong to a private pension plan.

Coverage is below the national average in Atlantic Canada and the Prairie provinces. Every public sector employee, but only one private sector worker in three, is covered by a private pension plan. While coverage among men is poor - just 50.6 percent of male employees have a private plan - it is even worse among women workers, only 34.6 percent of whom belong to a private plan. Part-time workers (most of them women) and the self-employed are excluded. Coverage is linked to earnings: Most upper-income employees are covered, but many middle-income earners and almost all low and modest wage earners are not members of private plans.

Coverage aside, private pension plans have several other weaknesses that render them ineffective for many of their members. Some workers lose their employer's pension contributions because they change jobs before their pension is vested. Few private plans have portability arrangements which allow employees to carry their pension credits from one job to another.

If the labor force were stable, the vesting and portability problems would not seriously weaken the private pension system. The fact is, however, that Canada has an increasingly mobile work force: The average employee now switches employers six or seven times during his or her career. As a result, even if they belong to a pension plan in every job (an unlikely state of affairs, given the low rate of pension coverage), workers typically retire with relatively small pensions. In 1981, the average male pensioner got $5,600 and the average female pensioner just $3,700 from private plans. Some private pension plan members will not even qualify for a private pension because they never worked long enough for any of their employers.

Most private pension plans do not offer sufficient protection against inflation. Pension payments decline in value as the retired person grows older, since few plans index their benefits to the cost of living. Inflation also erodes the value of the contributions on which pension payments are based. Workers in the private sector belong to plans with weaker inflation protection than those in the public sector.

Unlike the Canada and Quebec Pension Plans, most private pension plans do not provide survivor benefits. In most provinces, pension credits are not

yet regarded as family assets to be divided equally between spouses in the event of marriage breakdown. Both these failings hurt women more than men.

The problems that plague private pension plans - incomplete coverage of employees; inadequate vesting, portability, and survivor provisions; and poor protection against inflation - are reflected in the sources of the income of the aged. Our report Sixty-Five and Older found that only 11 percent of the income of unattached elderly Canadians and 12 percent of the income of aged couples comes from private pension plans.

The other part of the retirement income system's third tier - **Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) and tax provisions which encourage saving for retirement and reduce taxes paid by the elderly** - most benefits upper-income Canadians who are already more likely to belong to a private pension plan and/or are better able to save for their retirement. Taxfilers can deduct from their taxable income (up to specified limits which, as we explain later, the February 1984 Budget proposes to raise substantially) contributions to private pension plans and Registered Retirement Savings Plans. A Pension Primer shows that these deductions are worth far more (in reduced taxes) to those with high incomes, who also are more likely to have an RRSP and/or private pension plan than low and middle-income taxpayers. Contributions to the C/QPP are tax-deductible as well - another government bonus to the well-off. The $1,000 pension income deduction, $1,000 investment interest deduction, and $2,460 exemption for aged taxfilers also reward most the minority of elderly Canadians who would enjoy comfortable retirement incomes in any case.

RRSPs do not make up for the poor coverage of private pension plans among Canadians with low and middle incomes. Eight in ten RRSP contributors enjoy above-average incomes. The highest rate of RRSP membership is among affluent professionals such as dentists (78 percent), doctors (76 percent), and lawyers and accountants (57 percent). Together, RRSPs and private pension plans cover only 49 percent of the labor force.

The Income Gap

The failure of the second and third levels of the retirement income system shows up clearly in the statistics on the incomes of the elderly.

Canada's aged - especially those who live on their own - are bunched on the lower rungs of the income ladder. Their median income is little more than half of the median income of all Canadians. Many who earn middle incomes during their working years suffer a serious drop in their living standard when they leave the labor force; we need only point to the startling statistic that half of those 65 and over qualify for the Guaranteed Income Supplement, an income security program serving the low-income aged. In fact as many as two middle-income Canadians in three can expect a reduction of at least 25 percent in their disposable income when they retire - unless the pension system is reformed.

The public parts of the pension system - OAS, GIS and the Canada and Quebec Pension Plans - cannot in their present form fulfil the anti-poverty and income-replacement objectives. Tables A through E show why.

The tables show retirement income from public sources for elderly Canadians who earned average wages or less during their working years: Eighty-six percent of women and 52 percent of men in the work force earn less than the average industrial wage. (We do not include provincial income supplements and refundable tax credits for the aged because these vary so much in value and availability from province to province). Private sources of income - private pension plans, RRSPs and other investments - are excluded since pensioners who earned low or moderate incomes before retirement receive little or no income from the third level of the pension system. Our object is to assess the retirement income available to all elderly Canadians.

The 'poverty gap' compares retirement income from public sources (OAS, GIS and C/QPP) with the low-income line for cities of 500,000 or more; figures with a negative sign indicate the number of dollars below the poverty line. The 'replacement ratio' expresses retirement income as a percentage of net pre-retirement earnings (i.e., earnings less C/QPP contributions, unemployment insurance premiums and federal and provincial income taxes). A replacement ratio of at least 75 percent is generally regarded as necessary to maintain living standards for those with average earnings or above.

Table A looks at single pensioners who earned half, three-quarters and the full average industrial wage during their career. In each case, the

pensioner falls below the poverty line (an estimated $9,900) - even the pensioner who earned the average industrial wage during his working life. Federal income security programs (OAS and GIS) provide more than half the income of single pensioners with below-average earnings. An average earner, who receives the maximum C/QPP pension ($387.50 a month in 1984), still qualifies for more than $1,000 in GIS benefits, and must get by on an income that is below the poverty line and only half of what he or she netted before retirement.

Table A

Public Pension Income, Single Pensioners, 1984

Retirement Income	Pre-retirement Earnings: 1/2 average ($11,400)		3/4 average ($17,100)		average ($22,800)	
		%		%		%
OAS	$3,220	41	$3,220	38	$3,220	36
GIS	2,140	27	1,503	18	1,089	12
C/QPP	2,549	32	3,823	44	4,650	52
Total Income	$7,909	100	$8,546	100	$8,959	100
Poverty Gap	- 1,991		- 1,354		- 941	
Replacement Ratio	81%		63%		51%	

Table B compares the public retirement income of two-earner couples with their net earnings before retirement. The first column shows a couple in which one spouse earned half and the other spouse one-quarter of the average industrial wage. Their retirement income lifts them just $283 above the poverty line, and they rely on OAS/GIS for the large part (71 percent) of their income. The second couple, whose combined earnings equal the average wage, end up only

$920 over the low-income line. The C/QPP makes up just 36 percent of their retirement income, and they qualify for $2,446 from the GIS. The third couple, with family earnings of one-and-a-half times the average industrial wage, also qualifies for GIS benefits and has a 55 percent replacement ratio that is far below the 75 percent standard.

Table B

Public Pension Income, Two-Earner Couples, 1984[6]

Retirement Income	Pre-retirement Earnings: 3/4 average ($17,100)		average ($22,800)		1 1/2 average ($34,200)	
		%		%		%
OAS	$6,440	48	$6,440	46	$6,440	43
GIS	3,083	23	2,446	18	1,395	9
C/QPP	3,823	29	5,097	36	7,199	48
Total Income	$13,346	100	$13,983	100	$15,034	100
Poverty Gap	283		920		1,971	
Replacement Ratio	70%		72%		55%	

Table C shifts to one-earner couples. As with single pensioners and two-earner couples, their retirement incomes are not far from the poverty line - even couples whose breadwinner earned the average wage - and income security programs (OAS/GIS) account for a large part of their retirement income. The replacement ratios are higher than the previous tables because the spouse without earnings qualifies for OAS and GIS benefits that add substantially to the couple's retirement income. However, fewer and fewer elderly Canadians fit the traditional one-earner couple mould; a rising proportion of the aged are either couples in which both spouses worked in the labor force, or single pensioners who are never-married, widowed or divorced.

Table C

Public Pension Income, One-Earner Couples, 1984

Retirement Income	Pre-retirement Earnings: 1/2 average ($11,400)		3/4 average ($17,100)		average ($22,800)	
		%		%		%
OAS	$6,440	51	$6,440	48	$6,440	47
GIS	3,720	29	3,083	23	2,670	19
C/QPP	2,549	20	3,823	29	4,640	34
Total Income	$12,709	100	$13,346	100	$13,759	100
Poverty Gap	- 354		283		696	
Replacement Ratio	118%		90%		73%	

Table D shows the income of elderly surviving spouses who had been non-earner members of one-earner aged couples (i.e., widowed homemakers). Retirement income is made up of OAS, GIS and a C/QPP survivor benefit (worth 60 percent of the deceased spouse's retirement pension). The replacement ratio shows the widow's retirement income as a percentage of what she and her husband received from OAS, GIS and C/QPP before his death.

Table D

**Public Pension Income,
Surviving Spouse, One-Earner Couples, 1984**

Retirement Income	Pre-retirement Earnings: 1/2 average ($11,400)		3/4 average ($17,100)		average ($22,800)	
		%		%		%
OAS	$3,220	43	$3,220	41	$3,220	40
GIS	2,650	36	2,267	29	2,019	25
C/QPP	1,529	21	2,294	30	2,790	35
Total Income	$7,399	100	$7,782	100	$8,029	100
Poverty Gap	- 2,501		- 2,118		- 1,871	
Replacement Ratio*	58%		58%		58%	

* as a percentage of the couple's retirement income

The C/QPP survivor pension contributes far less to the widow's income than OAS/GIS, even if her husband had earned the average wage. Her retirement income from public programs is only 58 percent of what she and her husband lived on before his death, and leaves her thousands of dollars below the low-income line.

Table E looks at surviving spouses from two-earner couples. The earnings of the couple at three-quarters of the average industrial wage are made up of one spouse earning one-quarter and the other spouse one-half the average. Each spouse earned half the average wage in the couple with combined earnings

equal to the average. One spouse in the third couple earned the average and the other half the average wage, for a combined income of one-and-a-half times the average. We assume the survivor had the lower earnings, except for the second couple where each earned half the average. The picture is much the same as for the survivor from a one-earner couple - a low replacement ratio and an income below the poverty line in each case.

Table E

Public Pension Income,
Surviving Spouse, Two-Earner Couples, 1984

	Pre-retirement Earnings		
Retirement Income	3/4 average ($17,100)	average ($22,800)	1 1/2 average ($34,200)
OAS	$3,220	$3,220	$3,220
GIS	2,013	1,374	745
C/QPP	2,803	4,078	5,339
Total Income	$8,036	$8,673	$9,304
Poverty Gap	- 1,864	- 1,227	- 596
Replacement Ratio*	60%	62%	62%

* as a percentage of the couple's retirement income

Some people argue that future pensioners will be better off because the retirement income system will 'mature'. There is some truth to this claim, but it in no way weakens the case for major reform.

The February 1984 Budget proposes to ensure that the C/QPP's limit on pensionable earnings (currently $20,800, as opposed to an estimated average industrial wage of $22,800) reach the average wage by 1987. Raising the level of earnings on which C/QPP pensions are based will mean better benefits: the maximum retirement pension for 1984 would be about $450 a month if the year's maximum pensionable earnings already equalled the average industrial wage, instead of the current $387.50.

The Canada and Quebec Pension Plans are also maturing in the sense that more and more elderly Canadians are eligible for retirement pensions. When the plans were introduced in 1966, persons already retired were not eligible; those aged 56-69 who were still working could contribute, but they qualified only for reduced benefits upon retirement. Full pensions have been available since 1976, and each year a larger proportion of the aged population receives C/QPP cheques.

The revolutionary rise in the labor force participation rate of women - from 23 percent in the early 'fifties to 52 percent today and a forecast 71 percent by the end of this century - means that most women will retire with a C/QPP pension of their own. The Canada Pension Plan's recent adoption of the child-rearing dropout (which the Quebec Pension Plan has had since 1977) allows family allowance recipients (usually women) to drop out years during which they had children under 7 years old from the calculation of their average lifetime earnings on which their retirement pension is based. According to the Economic Council of Canada, this amendment will produce about 22 percent higher retirement benefits for the average mother.[7]

Unfortunately the Canada and Quebec Pension Plans have a built-in limitation: they will replace only one-quarter of earnings up to the average wage when they mature. As we explained earlier, the third level of the retirement income system - private pension and savings plans - is supposed to fill the gap in replacement income. However progress in expanding coverage actually has slowed in recent years, so we cannot look to private pension and savings plans in their current form to magically solve the pension problem.

Conclusion

The two Canadians in three with below-average earnings get little from the private part of the pension system. They must continue to rely on income security programs (the universal OAS and the income-tested GIS and provincial supplements) for most of their income, given the limited earnings-replacement role of the C/QPP and the unavailability of private pension and retirement savings plans. Many middle-income earners will face a serious decline in their living standard when they retire. These are the people - the low and middle-income majority of Canadians - who most need pension reform.

A Pension Primer, the companion to this report, concluded that Canada's retirement income system is out of balance. The inability of public and private pension plans to adequately replace pre-retirement earnings places undue strain on the income security programs that establish the foundation of the pension system. The Guaranteed Income Supplement serves many more elderly persons than it was ever intended to help.

Our retirement income system serves best the fortunate minority of Canadians who were well-off during their working years and who enjoy a comfortable retirement income, mainly from personal savings and/or private pension plans. The majority of retired Canadians, on the other hand, have to get by on low or modest incomes obtained largely from government income security programs and public pension plans that were not designed to achieve the income-replacement goal on their own.

ROUTES TO REFORM

Any serious proposal for reforming the pension system must come to terms with both the anti-poverty and income-replacement issues. The immediate solution to the problem of poverty among the aged can be accomplished by raising income security benefits. How to remedy the failings of the public and private pension and savings plans that make up the second and third levels of the retirement income system is a far more difficult and controversial question.

Dozens of reports on the pension system have been issued over the last several years, each with a variety of detailed proposals for reform. Our aim here is not to review every one of the many recommendations that have been made, but rather to briefly outline the major approaches to pension reform and the key arguments of their supporters and critics. Of course, not every reform package that has been put forward falls neatly into one camp or another; some - including the emerging compromise position discussed in the next chapter - blend elements from different schools of thought.

End Poverty Among the Aged

Everyone agrees that no elderly Canadian should live in poverty. Most believe that increasing the Guaranteed Income Supplement is the best way to accomplish this fundamental objective of the retirement income system.

The GIS rate has been raised (above and beyond the normal quarterly indexing to the cost of living) four times since the program began in 1967. The latest increase, announced in the February 1984 Budget, will augment the GIS rate for the single elderly and one-pensioner couples by $50 a month - $25 in July and another $25 in December of this year. Combined OAS/GIS benefits at the single rate will come to $6,634 for 1984, as opposed to $6,458 without the GIS increase.

Table F illustrates the effect of the GIS raise for single pensioners. We show benefits for December 1984, when the $50 increase will be fully implemented. (Figures have been rounded to the nearest dollar).

Table F

**Maximum OAS/GIS Benefits,
Aged Singles and Couples, December 1984**

	Single Person	Couple	Single/Couple
Before Budget	$549	$ 972	56%
After Budget	600	972	62
Poverty Line	825	1,089	76
Poverty Gap	- 225	- 117	

Without the increase announced in the Budget, single pensioners receiving OAS and GIS at the maximum rate would receive $549 a month, leaving them $276 below the monthly low-income line for a metropolitan center. (We estimate the 1984 low-income lines at $9,900 for one person and $13,063 for a couple living in a city of 500,000 or more, which translate into $825 and $1,089 a month, respectively). The GIS raise closes the poverty gap by $50 a month for singles, though they will still remain farther below the low-income line than elderly couples ($225 below, as opposed to $117 for couples). By limiting the GIS increase to singles, the Budget will lift their combined OAS/GIS benefits from 56 percent to 62 percent of a couple's income guarantee. Studies have shown that a single person needs about two-thirds the income of a couple, so the $50 increase will improve the situation of single aged Canadians vis-à-vis pensioner couples.

Provincial income supplements for the aged (reviewed in A Pension Primer) close the poverty gap further. In Alberta, for example, a low-income single pensioner will receive $600 a month from Ottawa and another $95 a month from the provincial government, for a total of $695. This benefit is $130 under the low-income line for Calgary and Edmonton, as opposed to $225 below without the Alberta supplement. However four provinces - Newfoundland, Prince Edward Island, New Brunswick and Quebec - do not provide income supplements for the aged. Among the provinces and territories that do, benefits range from $188 a year for the single aged in Manitoba to $1,200 for single pensioners in the Yukon.

The best bet for Canada's elderly poor - especially the large and growing number who live alone - is additional improvements in the Guaranteed Income Supplement to assure them an income equivalent to the low-income line. However the poverty problem among Canada's aged cannot be solved simply by increasing GIS benefits. Too many pensioners (half the elderly population) receive the Guaranteed Income Supplement because of the failure of the second and third levels of the retirement income system. Major reforms to the C/QPP and/or private pension and savings plans are required to reduce the number of elderly poor and so make further improvements in GIS benefits more financially feasible.

Reforming Pensions: Public or Private?

The second and third levels of our retirement income system are supposed to enable Canadians to put aside part of their earnings for their retirement. Most experts agree that public and private pension and retirement savings plans fail to replace sufficient income for much of the work force. Where critics differ, however, is on how best to remedy this situation.

There are three major schools of thought on how to reform Canada's pension system. Two approaches hinge on improvements to private pensions, while the third favors an expansion of the role of the Canada and Quebec Pension Plans.

a) regulatory reform

Proponents of regulatory reform take a philosophical stance that sets them apart from the other two approaches. Ensuring an adequate income in retirement is seen as primarily a personal responsibility of individuals, who are supposed to save during their working years in preparation for retirement. This position opposes any further government interference in the pension arena other than legislating improved standards for private pensions. Most important of all, membership in private pension plans should remain voluntary; in their view there is enough compulsion in the pension system already with the mandatory Canada and Quebec Pension Plans. Individual initiative, not government-imposed compulsion, is seen as the right road to pension reform.

Supporters of this position - prominent among them the business community, the federal Department of Finance, and most provincial governments - believe that no radical changes are required in the structure of the existing pension system. All that is needed are improvements in private pension standards to solve the problems involving vesting, portability, inflation and survivor benefits. The growth of coverage under private pension and retirement savings plans is seen as a satisfactory way of achieving the income-replacement goal.

Private pension plans are regulated by government legislation. The federal Pension Benefits Standards Act applies to private pension plans covering one million employees in the federal civil service, Crown corporations, banking, transportation and communications industries, and the Yukon and Northwest Territories. However most members of private plans - 3.5 million - fall under provincial pension legislation; all provinces except for Newfoundland, Prince Edward Island and British Columbia have such laws. Pension standards set minimum requirements which private plans must meet. The object of regulatory reform is to improve these standards.

Earlier **vesting** would go a long way towards cutting the pension losses for employees who change jobs several times during their career. The current standard requires vesting of the employer's pension contributions after an employee accumulates 10 years of service with his employer and has reached the age of 45. Pension contributions so vested are also **locked-in** by law, which means that plan members cannot obtain a refund of their contributions if they switch employers, and thus are assured a pension when they retire.

The Business Committee on Pension Policy, representing thirteen major Canadian business and professional associations covering a broad spectrum of the private sector, has developed a consensus position in support of regulatory reform. The Committee recommends locked-in vesting after 5 years of service and age 30, or after one year of service so long as age and service total 45 years.[8]

Manitoba recently amended its pension standards legislation to require vesting after 10 years of service, regardless of age, though the locking-in rule does not apply until age 45. Starting in 1985, locked-in vesting will be

required after 5 years and, from 1990 on, after just 2 years. Saskatchewan now requires locked-in vesting for members who have worked for an employer at least one year and whose age and employment in the province total at least 45 years.

There is also consensus on the goal of **portability** in the private pension system so that mobile employees can take their pension credits to their new employer and have them transferred into his pension plan. Some pension experts urge the development of portability agreements among employers within the same industry - an approach already being used in the public sector, universities, the life insurance industry and the construction industry. However there were at last count 14,586 private pension plans in Canada, so the inter-employer agreement approach is not a feasible solution to the portability problem in general.

Rather than negotiating a myriad of complex agreements among individual employers, a more practicable solution might be to establish a new registered retirement savings vehicle. No matter where an employee moved (whether to another employer, out of the labor force or into the self-employed category), he could carry his vested pension credits with him in such a personal savings plan. The federal Green Paper on pension reform urged the creation of such a scheme, which it called a Registered Pension Account (RPA).[9] Unlike an RRSP, the RPA would accept employer contributions on behalf of the employee and credits would be locked-in until retirement.

A major weakness of private pension plans is their lack of sufficient protection against **inflation**. As we explain in A Pension Primer, inflation erodes the value of both pension credits before retirement and pension benefits after retirement. There has been a good deal of disagreement on how to tackle this problem because employers are wary of the extra cost that reform would entail.

One solution is the 'excess interest indexing' method whereby pension benefits would be adjusted according to the actual investment earnings on pension fund assets over and above a 'floor' rate of return. The Green Paper cited a proposal from the Canadian Association of Pension Supervisory Authorities. Pension benefits, deferred pensions and accrued pension credits

would have to be increased each year by a specified inflation adjustment factor to be published each year by the federal government - the difference between the 'guide rate' (the average yield on long-term Canada bonds over the last five years) and a 'base rate' of 3.5 percent (which is the approximate rate of return that pension funds can be expected to earn if there were no inflation). For example, if the five-year average return on long-term Canada bonds were 11 percent, then pension benefits would be indexed each year by 11 percent minus 3.5 percent, or 7.5 percent.

The Parliamentary Task Force on Pension Reform suggested that pension benefits be indexed according to the annual rise in the Consumer Price Index, less 2.5 percent. Such increases would be limited by the lesser of two measures of ability to pay: a ceiling representing the financial performance of pension funds, and a ceiling measuring the current productivity of the economy.[10]

Most private sector representatives oppose the idea of compulsory inflation protection for private pension plans. The Business Committee on Pension Policy attacked the Green Paper's excess interest proposal as a costly imposition on employers, and argued that inflationary adjustments should remain a voluntary decision on the part of the employer, preferably encouraged by new tax incentives.

Proponents of regulatory reform also acknowledge that changes are needed to provide **protection for spouses** of pension plan members. Three items have been singled out for attention - the splitting of pension credits when spouses break up; the provision of survivor benefits; and prohibiting the termination of survivor benefits when a recipient remarries.

There is general agreement that, as is the case in the Canada and Quebec Pension Plans, pension benefits accumulated during a marriage (or a common-law relationship recognized by provincial family law) should be divided equally between the spouses in the event of marriage breakdown. The next chapter discusses the federal government's plans to amend its pension standards to effect this reform, and some provinces - British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba and New Brunswick - now recognize credit-splitting upon marriage dissolution in their family law.

With the exception of Saskatchewan and Manitoba, pension standards laws do not require plans to provide survivor benefits. The Green Paper on pension reform recommended that all private pension plans, RRSPs and the proposed Registered Pension Accounts have to provide a retirement benefit in the form of a 'joint and last survivor annuity', which means a retirement pension that is actuarially reduced in order to provide a survivor benefit. (Spouses could opt in writing for an alternative to the joint and last survivor annuity). The survivor benefit would be at least 60 percent of the initial retirement benefit.

Saskatchewan recently amended its Pension Benefits Act to require plans that do not provide survivor benefits to provide a joint and last survivor pension; unless the surviving spouse has signed a waiver to the contrary, he or she must receive a survivor benefit equal to at least half of the retirement benefit. Manitoba has adopted a similar provision, except that the surviving spouse must get two-thirds of the joint and survivor benefit and the latter can only be waived if both spouses agree.

Quebec has just done away with a rule that terminated Quebec Pension Plan survivor benefits for recipients who remarry. Ottawa proposes to follow suit for both the Canada Pension Plan and private pension plans governed by federal pension standards. The latter change, like the requirements for credit-splitting and survivor benefits, aims to give private pension plans some of the advantages of the Canada and Quebec Pension Plans.

Such regulatory reforms to strengthen private pension plans are necessary and long overdue. The federal Department of Finance estimates that the package of regulatory improvements proposed in the February 1984 Budget (reviewed in the next chapter) would increase the overall amount of pension income by 15 to 20 percent at a combined employer/employee cost of between 1.1 and 1.5 percent of payroll. Members working in the private sector would benefit even more - total pension income could rise by 20 to 25 percent in the long run - because their existing plans tend to be weaker than pension plans for public sector employees.[11] Better spousal benefits would help married and divorced women; measures to deal with the vesting, portability and inflation

problems would help women in general since they change employers more often than men and draw pension benefits longer because they tend to live longer than men.

Unfortunately, these changes will just affect people who already belong to private pension plans. Most women do not. Most private sector workers do not. Most below-average earners do not. **The fly in the ointment of regulatory reform is that it only helps the minority of Canadians - most of them with above-average incomes - who are members of private pension plans.**

The regulatory approach to reform cannot deal with the fatal flaw of private pension plans - their woefully inadequate coverage of the work force. Indeed, the decision to rely solely or largely on regulatory reform of the pension system will **increase** the gap between the minority who have private pensions and the majority who do not.

Some critics also worry about employers' response to the cost of regulatory reform. Employers who sponsor pension plans likely will pass these additional expenses on to their employees through lower wage settlements and/or will weaken the benefit formula of their plans.

Not only is regulatory reform incapable of coming to terms with the key issue of coverage, but it could make this problem even worse. The extra expense due to stricter pension standards (especially inflation protection) could discourage some employers from setting up pension plans and even lead some to drop their plans. This possibility is especially discouraging since small employers - who tend to employ a larger proportion of lower-wage workers and are less capable of bearing the administrative and contributory expense of private plans - are even less likely to establish a private plan that would be subject to stricter pension standards. Large employers, on the other hand, are in a much better position to cope with tougher pension standards because they already offer pension plans that more closely approximate or match the standards of regulatory reform.

b) mandatory private pensions

In view of the deficiencies of regulatory reform, some advocates of the private route to pension reform have argued for mandatory private plans.

All employers would have to provide pension plans, and all employees would be required to join them.

The Canada and Quebec Pension Plans would continue to replace 25 percent of earnings up to the average industrial wage. However the third level of the retirement income system in effect would be split into two parts - mandatory private pensions for all workers to replace an additional portion of earnings, and voluntary private pension and savings plans for those with the desire and money to increase further their income upon retirement. The C/QPP and mandatory private pension plans together would guarantee all pensioners a better level of replacement income than at present.

The Canadian Life and Health Insurance Association proposed a mandatory scheme in 1981. It would require all employers to provide a private pension plan covering earnings from 50 to 150 percent of the average industrial wage for all employees over age 25. The plan would have to replace 30 percent of earnings between one-half and the full average industrial wage, and 55 percent of earnings from the average to one-and-a-half times the average.[12]

Plans would be required to lock-in and vest pension credits and to provide a survivor benefit of two-thirds of a retirement pension. Pensions would be increased each year to reflect the fund's investment earnings over 3 percent. Employers would be free to choose their plan, so long as it met the pension standards.

The Ontario Royal Commission on the Status of Pensions also recommended a mandatory approach to pension reform. Entitled 'PURS' (Provincial Universal Retirement System), this proposal is a variant on the Registered Retirement Savings Plan. Every Ontario worker between the ages of 18 and 64 would have to join the scheme unless he or she already belonged to a private plan that provided at least equivalent benefits. Employers would contribute 2 percent of contributory earnings, while employees' contribution rates would depend on their age (1 percent for those 18 to 30, 1.5 percent for those 30 to 45, and 2 percent for workers aged 45 to 65); contributory earnings would be the same as in the C/QPP (i.e., between the year's basic exemption and the year's maximum pensionable earnings). Contributions would be vested and locked-in. The individual worker would choose an institution to invest his or her PURS

money (e.g., a trust company, credit union, life insurance company or a new central pension agency to be established by the Ontario government) and would carry the PURS plan from job to job.[13]

PURS would solve the coverage problem, but its income-replacement capacity is questionable. It is not at all certain that the scheme would be able to deliver the 25 to 30 percent of earnings up to the average wage that its designers intended.

Almost all private pension plan members belong to 'defined benefit' plans which promise a pension based on years of service and, usually, earnings. An example is a plan which calculates the pension payment as the number of years of pensionable service, to a maximum of 35, multiplied by 2 percent of average earnings during the member's 6 best-paid consecutive years. PURS, on the other hand, is a 'defined contribution' or 'money purchase' savings plan in which contributions are fixed and the eventual pension is the retirement annuity that can be bought with the contributions plus interest built up in the fund.

Critics point out that PURS would place all the risks on the individual worker's shoulders. His pension would depend on the performance of the particular investment vehicle he chooses (which is also affected by inflation) and the annuity rates in effect when he retired (since he must purchase an annuity with his PURS money upon retirement). His pension's actual replacement value would depend on the relative movement of pension investment returns and wages during his career. Unfortunately the employee has little if any control over these complex economic factors, so the claim that the PURS scheme would realize the ethic of 'individual responsibility' rings hollow. Employees with identical earnings and PURS contributions could end up with very different retirement benefits depending on their particular savings plan's financial performance.[14] These failings led one critic to liken PURS to a lottery - "the Wintario of pension systems".[15]

Another criticism of the mandatory private school of pension reform is its impracticality. It would prove complicated both from an administrative and legislative point of view. Detailed federal-provincial agreements would be required to avoid variations from one province to another in the pension standards that governed mandatory schemes. Full, nation-wide portability (an

advantage of the C/QPP) would be difficult to achieve under a mandatory approach that permitted a variety of plans. Small employers - few of whom offer private pension plans at present - could find the financial and administrative burden of mandatory pensions onerous; they would object to the mandatory approach as an additional, unwarranted intrusion into their affairs by government. It would take many years to phase in mandatory pension (47 years in the case of the PURS scheme) - time that today's workers can ill afford.

In fact the mandatory approach to pension reform has won little support. The Business Committee on Pension Policy (one of whose members is the Canadian Life and Health Insurance Association, whose proposal for mandatory pensions we mentioned earlier), has opted for regulatory reform and rejected mandatory reform. The two national organizations for small business - the Canadian Federation of Independent Business and the Canadian Organization for Small Business - have attacked mandatory pensions as a recipe for financial disaster for small employers who have been struggling to survive the recession and cannot afford additional employee benefits. For quite different reasons, to which we now turn, the mandatory private approach also is dismissed by supporters of an expanded Canada/Quebec Pension Plan.

c) <u>expanding the C/QPP</u>

The third route to pension reform is through strengthening the Canada and Quebec Pension Plans. The heart of this approach is an expansion of the plans to replace a larger proportion of pre-retirement earnings. We also review additional improvements that could be made whether the C/QPP were expanded or not.

(i) <u>expansion</u>

Organized labor and most women's, pensioner and social welfare organizations doubt that either regulatory reform or mandatory private plans can provide a satisfactory solution to the pension problem. They favor instead an expansion of the Canada/Quebec Pension Plan beyond the current limit of one-quarter of earnings up to the average industrial wage. Proposals vary, but most recommend a doubling of the C/QPP's income-replacement capacity to half of pensionable earnings up to the average industrial wage.

There are strong arguments in favor of expanding the Canada/Quebec Pension Plan. It is universal by design, covering all types of workers - employees and the self-employed, those who work part-time as well as those who work full-time, recent entrants to the labor force and those who have worked for a long time, and workers at all earnings levels. The C/QPP provides locked-in vesting and truly portable pensions; no matter how many times workers switch employers, what part of the country they live in or what their work history, their and their employers' C/QPP contributions go with them. The C/QPP offers a comprehensive package of benefits; in addition to the basic retirement pension, there are survivor, orphan, disability and death benefits administered by the same plan. Both pension credits and benefits are fully indexed against inflation, an accomplishment that would appear to be next to impossible under any of the proposals for improving private plans. C/QPP contributors are assured a pension equal to a fixed proportion of their lifetime pensionable earnings.

Not only does the C/QPP offer superior design features - universal coverage, vested and portable contributions, and fully indexed credits and benefits - but its expansion could be phased in relatively quickly. The plan has been in existence long enough to have won the trust and acceptance of most Canadians. Its administrative apparatus, already in place and working efficiently, could at little extra cost accommodate the minor changes required to implement expanded benefits. Ironically, an expansion of the C/QPP would require no further intrusion of government into the private sector (since all employers already contribute to the plan on behalf of their employees), whereas the mandatory private approach to pension reform would require a new form of government monitoring and extra paperwork for employers, especially those who do not now offer pension plans.

Opponents of an expanded Canada/Quebec Pension Plan cannot deny the obvious practical advantages this approach offers over regulatory reform and mandatory private pension plans. They object to an enlarged public pension system because they charge it would disrupt the economy, threaten economic recovery and pose a cost burden that future generations would be unwilling to bear.

Supporters of an expanded C/QPP say that the question of whether we can afford a better retirement income system is as much a political as economic issue. The current system clearly does not adequately meet its anti-poverty and income-replacement objectives, and continued growth in the aged population will magnify its inadequacies in future. They believe that Canadians are willing to pay the higher contribution rates that an enlarged C/QPP would require in order to ensure a decent income when they retire. They throw the cost question back at those who complain that the nation cannot afford major pension improvements: the real issue is can we afford **not** to reform the pension system?

No more convincing are the claims that an expanded C/QPP would wreck the private pension industry, disrupt financial markets, discourage personal savings and place far too much economic power in government hands. Expansionists do not want to put private pension and retirement savings plans out of business or end the use of pension funds as a source of investment capital. An expanded C/QPP would only cover earnings up to the average industrial wage, leaving ample room for the private level of the pension system to continue to meet the retirement income needs of the one-third of Canadians with earnings above the average.

The Economic Council of Canada concluded that the Canada/Quebec Pension Plan has not depressed levels of personal savings.[16] After a careful scrutiny of the evidence, the Canadian Labour Congress found no substance to the accusation that a pay-as-you-go public pension plan hampers savings, investment and economic growth.[17] Under a pay-as-you-go financing system, current contributions pay for current benefits and administrative costs and can provide a contingency reserve to protect against unexpected short-term fluctuations in revenues or expenditures. The National Council of Welfare's report Financing the Canada Pension Plan recommended that the Canada Pension Plan be shifted from the current system of partial funding (under which contributions have exceeded expenditures and therefore produced a surplus, most of which is loaned to the provinces) to pay-as-you-go financing. Such a change would minimize the contribution increases required to pay for an enlarged C/QPP and do away with a large reserve fund, thus rendering baseless the fear that expansion would lead to a dangerously large pool of investment capital in the hands of government.

Whether the Canada/Quebec Pension Plan is expanded or not, contribution rates are going to have to rise anyway to keep the plan financially viable in the face of increasing pension claims from Canada's rapidly growing retired population. The existing contribution rate, which is 3.6 percent for combined employer/employee contributions and for the self-employed, will have to increase to an estimated 9 to 10 percent over the next fifty years. Doubling C/QPP benefits and implementing other C/QPP improvements proposed in the Green Paper on pension reform (discussed later in this chapter) would require a contribution rate of about 20 percent by the year 2030. An employee would pay about 10 percent of earnings up to the average industrial wage, as opposed to 1.8 percent at present. The financial burden of such an increased contribution rate for lower-income workers could be eased by raising the year's basic exemption or replacing the tax deduction for C/QPP contributions with a tax credit.

C/QPP expansionists point out that the contribution rate required to finance a strengthened plan is low by international standards. A number of West European countries with much larger aged populations provide better public pensions which, in turn, require larger contributions. In 1979, public pension contribution rates (employer and employee combined) were 24.7 percent in Norway, 20.3 percent in Sweden, 19.5 percent in Austria, 19.0 percent in the Netherlands, 18.0 percent in West Germany, 14.0 percent in Belgium and 12.9 percent in France. These economies have fared no worse than and in some cases better than ours, so the argument that a larger C/QPP would place an intolerable burden on the Canadian economy has more scare tactic value than substance.

The notion that major pension reform threatens economic recovery is alarmist. C/QPP contribution rates would be gradually and predictably increased over many years, allowing the economy time to adjust. The Parliamentary Task Force on Pension Reform recommended that CPP contribution rates be scheduled for a 25-year period starting in 1985, with provision for review every five years to allow for any necessary adjustments.

While a strengthened C/QPP would cost Canadians more as contributors, it would save them money as taxpayers. Fewer pensioners would have to rely on the Guaranteed Income Supplement, Spouse's Allowance and provincial income

supplements and welfare payments. The federal and provincial governments now provide a complex array of tax concessions, subsidies and services to help compensate for elderly citizens' inadequate incomes (these measures are reviewed in A Pension Primer): A stronger C/QPP would reduce or eliminate the need for some of these programs and services. Governments also would gain additional tax revenue from higher pensioner incomes.

Critics of pension expansion often raise the spectre of demographic doom, warning that the inexorable growth in the elderly will gobble up more and more of society's resources and place an intolerable burden on our children and grandchildren. If we raise contribution rates to pay for an expanded C/QPP, so the argument goes, future generations might balk at sacrificing their earnings to support a large elderly population.

Our report Sixty-Five and Older examined this doomsday scenario and judged it to be exaggerated and one-sided. Today there are 17 aged Canadians for every 100 of working age. This ratio will continue to increase gradually for the next thirty years, then will escalate rapidly from a projected 22 (seniors per 100 persons 20 to 64) in 2011 to 36 per 100 by 2031. However this figure will decline after 2031 as the elderly population begins to decrease.

We must also take into account the ratio of young Canadians to those of working age. The youth dependency ratio has dropped significantly since 1961. Today there are 55 young Canadians for every 100 aged 20 to 64. The ratio will continue to decrease to about 44 in 2011 and then remain in the mid-forty range until mid-century.

Thus the elderly will exert their greatest pressure on the economy for a critical but limited twenty year period between 2011 and 2031; the situation will ease somewhat thereafter. The continued decline in the ratio of young people to those of working age during the next thirty years will partly offset the rise in the old age dependency ratio because the young also require their share of both public and private resources.

Supporters of an expanded Canada/Quebec Pension Plan see the growth in the aged population as an argument for, not against, an improved pension

system. An enlarged C/QPP would take some of the pressure off income security programs, and the patchwork of subsidies and services that have been developed to help compensate for the inadequate incomes of so many retired Canadians. Those who argue that tomorrow's workers will refuse to pay the higher C/QPP contributions required to provide today's workers a decent pension not only have a pessimistic view of the bond between the generations, but forget that future workers will also want a decent income when they retire. Besides, the elderly will be a potent political force to reckon with in future that can fight to ensure that the pension promise is kept.

(ii) other improvements

There are other ways the Canada and Quebec Pension Plans could be improved. Some people support these changes even though they oppose expanding the plans to replace a larger share of pre-retirement earnings.

The year's maximum pensionable earnings (YMPE) is being increased each year by 12.5 percent until it reaches the level of the average industrial wage, after which it will be indexed to the latter each year. Currently the average industrial wage (an estimated $22,800 for 1984) is $2,000 above the YMPE ($20,800). If the two were equal, the maximum C/QPP retirement pension for 1984 would be $450 a month instead of the actual $387.50, or 16 percent higher. A number of groups have recommended that the catch-up timetable be accelerated so that the YMPE equals the average industrial wage within two or three years.

C/QPP credits earned during the course of a marriage can be split between spouses only upon marriage breakdown. This credit-splitting feature could be applied when spouses have been separated for three years, when the younger spouse reaches 65, when either spouse dies, or when a non-earner spouse (or the lower wage earner in a two-earner couple) becomes disabled.

Some groups favor a C/QPP 'homemaker pension'. The Parliamentary Task Force on Pension Reform proposed such a scheme for persons who work only or mainly in the home caring for a spouse, a child under 18, or a dependent and infirm adult relative. The pension would be based on half the year's maximum pensionable earnings.

Survivor benefits under the C/QPP should be improved. (The QPP already pays better benefits to survivors under 65 than does the CPP). The Green Paper suggested that the current CPP survivor benefit for spouses 65 and older be replaced by a lifetime continuing pension equal to 60 percent of the deceased spouse's retirement pension (after credit-splitting). Taking into account the earlier proposal for credit-splitting, the elderly survivor would receive 80 percent of the CPP benefits that were coming into the household before the other spouse died.

The Green Paper put forward for discussion a two-part benefit for survivors under 65. The CPP would provide a 'continuing benefit' equal to the survivor benefit for those 65 and older (i.e., 60 percent of the split pension accrued to date), and a 'bridging benefit' equal to the Old Age Security benefit for three years or until age 65, whichever was shorter. Survivors with children would get the bridging benefit for a longer time (e.g., until the youngest reached 7).

The Canada Pension Plan stops survivor benefits when recipients remarry, but the Quebec Pension Plan eliminated this practice this year. Many feel the Canada Pension Plan should follow suit. The CPP also could be amended to provide greater flexibility in retirement age. The QPP now allows contributors to draw an actuarially reduced retirement pension as early as age 60 or an actuarially increased pension up to age 70.

The C/QPP allows contributors to drop out 15 percent of their lowest earning years on which their retirement pension is based. The Parliamentary Task Force on Pension Reform recommended that this dropout provision be increased to 25 percent of the lowest earning years. This change would benefit contributors whose lifetime career average is pulled down by periods of low earnings because of unemployment or low-wage jobs.

THE 1984 BUDGET: PART-WAY PENSION REFORM

After years of study and debate, the pension reform process has finally progressed from words to action. Unfortunately the path chosen - strengthening but not expanding public and private pension plans - is in our view the least satisfactory approach to lasting reform.

The Federal Pension Package

The federal government presented its "Action Plan for Pension Reform" in the February 1984 Budget. The package contains three elements: regulatory reform of private pension plans; changes in the tax benefits for contributors to registered pension and retirement savings plans; and improvements to the Canada Pension Plan and the Guaranteed Income Supplement.

(i) regulatory reform

Ottawa has proposed amendments to the federal Pension Benefits Standards Act which regulates private pension plans covering one million employees in the federal civil service, Crown corporations, banking, transportation and communications industries, and the Yukon and Northwest Territories. The tougher standards, to take effect no later than January 1, 1987, will tackle the classic private pension problems of inflation, vesting, portability and survivor benefits. The reader must keep in mind that these proposals apply only to private pension plans within federal jurisdiction, although Ottawa wants the provinces to amend their pension standards in a similar fashion.

Private pension plans falling under federal jurisdiction must annually index retirement pensions and deferred pensions by 60 percent of the increase in the Consumer Price Index, to a maximum of 8 percent. A plan will be allowed to use a different indexing method so long as it produces equivalent or better inflation protection. Thus private plan members who retire after 1986 will be guaranteed a retirement benefit that only partly keeps up with the increase in the cost of living each year; current pensioners and members who

retire during the next three years will receive no such assurance, though the Budget exhorts plan sponsors to provide pension increases for these people "wherever financial circumstances permit".

The federal proposals also call for locked-in vesting after two years of participation in a private pension plan; there will be no age requirement. This standard is a marked improvement over the current minimum requirement for vesting after 10 years of service and age 45.

Members who switch employers will have three options: They can transfer their vested benefits to the newly created Registered Pension Account (a personal retirement savings vehicle that will operate like an RRSP that accepts employer contributions on behalf of an employee and locks in benefits until retirement) or to the next employer's pension plan, if the employer is willing. They can leave their pension credits with their former employer as a deferred benefit (subject to the 60 percent-of-CPI rule described above) which will be available when they retire. Or they can transfer their own pension contributions plus interest to a Registered Pension Account and leave a deferred pension (based on the employer's contributions) with their former employer. To ease the administrative burden of managing a large number of deferred pensions, employers will be permitted to require departing employees with pension credits under a specified minimum value (e.g., $2,000) to transfer them into a Registered Pension Account. In addition, pension plan sponsors will have to pay interest at a minimum rate (which will be set later) on the accumulated contributions of departing members of defined-benefit plans.

The Budget calls for several measures which will benefit women in particular. Pension credits and pensions already being paid will be split equally between spouses in the event their marriage or common-law relationship breaks down, unless the spouses or courts arrive at a different arrangement. All plans falling under federal jurisdiction must provide a survivor benefit of at least 60 percent of the retirement pension (the latter in the form of a joint-and-last survivor annuity). If a member dies before retirement, his or her spouse will receive a survivor benefit equal to the amount the deceased would have received when leaving an employer, to a maximum of the value of an immediate 60 percent survivor pension. Survivor benefits will no longer be

terminated if the recipient remarries. Money-purchase pension plans and individual savings plans (RRSPs and the new Registered Pension Account) will have to ensure equal pension benefits for men and women retiring in identical circumstances.

In a bid to improve coverage, membership will be compulsory for part-time as well as full-time employees "where pension plans exist for a particular occupational group". Regular part-time workers in the covered occupational group with at least three years of service will have to join the plan at age 25, if "they work at least 50 percent of the normal work period". Full-time employees 25 years and older will have to join after one year's service. These rules will not apply to occupational groups without private pension plans or to part-time workers employed less than half the normal work week - in both cases, predominantly below-average earners.[18]

(ii) tax incentives

The second aspect of Ottawa's pension package concerns tax assistance for retirement saving. Under the current system, a member can deduct up to $3,500 worth of contributions to a private pension plan each year from his or her taxable income. If he or she also contributes to an RRSP, the member is allowed to deduct 20 percent of earnings up to $3,500, less the amount contributed to a private pension plan. An RRSP contributor without a private pension plan can deduct up to $5,500 a year from his or her taxable income.

The February 1984 Budget announced a major revision and enrichment of tax breaks for contributors to private pension and retirement savings plans. (These proposals are complex; the reader should consult the Budget document "Improved Tax Assistance for Retirement Saving" for a complete account). The aim of the proposed tax assistance scheme is to encourage savings for a retirement pension equal to 2 percent of earnings accumulated throughout a working career (ages 18 to 70). To pay for such a pension, the Department of Finance reckons that an individual must contribute (or have contributed on his behalf by an employer) 18 percent of total lifetime earnings. Each year, a taxfiler will be allowed an income tax deduction of up to 18 percent of career earnings to date, less previous pension and retirement savings contributions.

The tax deduction will apply to contributions to private pension and savings plans, including the new Registered Pension Account. A taxfiler will be able to carry forward unused deduction entitlement from one year to another.

The proposed system will be phased in over several years. The first stage will see the annual limit for contributions to RRSPs and money-purchase pension plans increase from the current $5,500 (for contributors without RPPs) to $10,000 in 1985, $12,000 in 1986, $14,000 in 1987 and $15,500 in 1988. The $3,500 ceiling on deductible contributions to defined benefit private pension plans (which cover 95 percent of members) will be eliminated, though the existing limit on RRSP contributions ($3,500 less contributions to a private pension plans) will remain.

The second phase, starting in 1988, will impose a new comprehensive deduction limit of 18 percent of updated career earnings, to a maximum of $15,500, for contributions to registered pension and retirement savings plans. Pension and contribution limits will be indexed annually to the average industrial wage from 1989 onwards.

(iii) <u>better public pensions</u>

The federal government also plans improvements to the public levels of the retirement income system. The Guaranteed Income Supplement for single pensioners and one-pensioner couples is slated to increase by $50 a month by the end of 1984 ($25 in July and another $25 in December). Pensioners who receive partial OAS benefits because they have not lived in Canada for at least 40 years after age 18 - most of them immigrants - will be eligible for extra GIS benefits to bring their combined OAS/GIS basic income up to the level guaranteed to other Canadians 65 and over.

Ottawa will ask the provinces to approve measures to strengthen the Canada Pension Plan. The current provision for equal division of pension credits upon divorce will be extended to separations as specified in the Divorce Act and to common-law unions, and both parties to a divorce will be notified of their credit-splitting right. Credit-splitting will occur automatically when the younger spouse turns 65. Survivor benefits will no

longer be cut off when the recipient remarries (the Quebec Pension Plan has already enacted this amendment). Currently the year's maximum pensionable earnings is increased by 12.5 percent each year; this formula will be amended to ensure that the YMPE reaches the average industrial wage by January 1, 1987.

The pension debate has produced additional proposals to change the Canada and Quebec Pension Plans. These suggestions include a homemaker pension, improvements to disability and survivor benefits, greater flexibility in retirement age, and an increase in the period of low earnings that can be excluded when calculating benefits. The federal government has promised to discuss these ideas - some of which are contentious - with the provinces and others involved in pension reform.

The Provincial Role in Pension Reform

The federal government must negotiate its pension reform package with the provinces. The proposed changes to the Pension Benefits Standards Act will benefit the one million members of private pension plans that come under federal jurisdiction; Ottawa will try to get the provincial governments to amend their pension legislation (covering three-and-a-half million members) in a similar fashion to promote national uniformity of pension standards. Changes to the Canada Pension Plan require the approval of two-thirds of the provinces with two-thirds of the population, a rule that makes Ontario's acceptance crucial since it wields a veto. Ottawa also must seek Quebec's cooperation in making similar changes to the Quebec Pension Plan to maintain parallelism between it and the Canada Pension Plan. In addition to the amendments and proposals to the Canada Pension Plan noted earlier, federal-provincial agreement must be reached on how to schedule increases in the CPP contribution rate to pay for current and proposed benefits.

The Treasurer of Ontario, the Honourable Larry Grossman, previewed his government's position on pension reform in two speeches delivered just before the February 1984 federal Budget. Ontario rejects both the mandatory approach recommended by its Royal Commission on Pension Reform and expansion of the Canada Pension Plan, opting instead for regulatory reform of private pensions and encouragement of voluntary personal savings for retirement. The

province promises improvements in its pension standards for vesting, portability, inflation protection and survivor benefits.

Mr. Grossman proposed the same indexation formula for private pension plans - 60 percent of the increase in the cost of living - as the federal Minister of Finance in his Budget delivered three days later. The two governments also agree on a 60 percent survivor benefit, equal division of pension credits and benefits upon marriage breakdown, and a locked-in personal retirement savings vehicle that accepts employer contributions. Ontario prefers vesting after five years and locking-in of vested pension contributions once a member reaches age 40, whereas Ottawa proposed locked-in vesting after just two years with no age requirement.

Ontario also supports improvements to the Guaranteed Income Supplement and Canada Pension Plan. It will complement the $50 GIS increase for single pensioners by raising its provincial income supplement by $34 for those receiving GIS at the single rate. The province endorses credit-splitting of CPP benefits when the younger spouse turns 65. Ontario also wants increases in CPP disability and survivor benefits.

Clearly, then, Ottawa and Toronto appear to be travelling the same road to pension reform. Ontario's Treasurer plans to chair a meeting of provincial ministers responsible for pension reform in June of 1984, with the object of establishing federal-provincial concensus on private pension reform by summer and legislating uniform pension standards amendments within the year.

Saskatchewan and Manitoba already have improved their pension standards. The other provinces likely will follow the path of regulatory reform. Quebec will stake out its position in a forthcoming White Paper; if a recent speech by its Social Affairs Minister is any indication, Quebec will pursue a similarly cautious, non-expansionist path to pension reform.[19]

The Other Actors

The business community is concerned about the cost of stricter pension standards, particularly the federal proposal that pension payments and deferred

pensions be indexed to 60 percent of the annual increase in the Consumer Price Index. Some employers are not enthusiastic about compulsory coverage of part-time workers in existing pension plans and earlier, locked-in vesting of pension contributions. However they find the alternatives - mandatory private pension plans or expansion of the Canada/Quebec Pension Plan - much more objectionable, so the private sector has little choice but to go along with governments' push to regulatory reform.

Organized labor, women's organizations, and social welfare groups have fought for expansion of the Canada and Quebec Pension Plans throughout the debate on pension reform. However with the exception of the Canadian Labour Congress, and a few journalists, little has been heard from the pro-C/QPP expansion forces since the February Budget. As a result, the apparent victory of the regulatory approach to pension reform has gone largely unopposed and almost unnoticed.

Who Will Benefit?

Regulatory reform will improve Canada's pension system. Unfortunately, it is only a partial remedy that cannot mend the Achilles' heel of private pension and retirement savings plans - their inadequate coverage of the work force and bias towards higher-income earners. In fact the "Action Plan for Pension Reform" announced in the February 1984 federal Budget can only widen further the gap between the minority of better-off Canadians who can look forward to a comfortable income from private pensions and retirement savings plans, and the low and middle-income majority who must continue to rely heavily on public pension plans that, even with the improvements proposed in the Budget, cannot provide an adequate retirement income.

(1) regulatory reform

The changes advocated by both the federal and Ontario finance ministers will do little to improve coverage of private pension and retirement saving plans among the two Canadians in three who earn less than the average wage. The federal Budget's proposal for compulsory membership in private pension plans - after age 25 and one year's service for full-time employees, and

after three years for regular part-time workers who work at least half of the normal work week - apply only to occupational groups where private plans already exist. Workers with below-average earnings are typically found in occupations which do not enjoy private pension membership.

Regulatory reform may even discourage some businesses from sponsoring private pension plans because stricter pension standards will increase their costs, especially smaller employers with low profit margins, a labor-intensive operation and a large proportion of lower-wage workers. The cost of regulatory reform may lead some employers to switch to money-purchase plans, which are generally less desirable from the employee's point of view because they do not guarantee a retirement pension based on a pre-determined formula. Conceivably some employers might even pull out of their pension plans to avoid the proposed stricter standards.

The Budget offers an alternative that is cheaper and simpler for employers - the Registered Pension Account - but we doubt that this new RRSP-like retirement savings vehicle can solve the coverage problem. Our companion report, A Pension Primer, shows that RRSPs are the preserve of affluent professionals and other well-to-do individuals. Few Canadians with average or below-average incomes have an RRSP, and the minority who do cannot afford to contribute enough each year to build up much of a nest egg for their retirement. The income tax system reinforces this pro-affluent bias by allowing deductions for RRSP contributions that reward high-income taxpayers most and low-income persons least.

The Registered Pension Account will suffer from the same weaknesses. And while the RPA is superior to the RRSP in that it will accept employer contributions on behalf of an employee, the employer's participation remains purely voluntary. There is nothing to compel an employer to pay into a Registered Pension Account, nor require or even encourage a lower-wage employee to put what little savings he has into one.

Regulatory change is a very long-term approach to pension reform. The Budget's proposed tougher pension standards will come into effect no later than

January 1, 1987 and will not be retroactive (i.e., they will not affect current pensions and deferred pensions). Today's pensioners will not benefit from the proposed indexation of benefits to 60 percent of the increase in the cost of living each year. Only persons who enter the labor force after the new standards come into force and who will retire in the 2020's and beyond will enjoy the full benefit of the proposed changes.

Regulatory reform will improve retirement incomes overall, but not enough to adequately meet the pension system's income-replacement objective. Research conducted for the Green Paper on pension reform estimated that an even stronger reform package than presented in the Budget still would leave 70 percent of workers with a private pension that replaced less than 25 percent of their pre-retirement earnings.[20] The conclusion is obvious: Regulatory reform must be accompanied by an expansion of the Canada and Quebec Pension Plans to assure Canadians a decent retirement income.

(ii) tax rewards

The current system of tax deductions for retirement savings and pension contributions benefits affluent taxpayers most, middle-income earners less and persons with modest or low incomes little or nothing at all. (Our companion report, A Pension Primer, discusses this issue at length). The Budget proposals will enrich the tax rewards for upper-income taxfilers because they will be allowed to deduct much larger private pension and retirement savings plan contributions from their taxable income, thereby enjoying greater tax savings than under the old system. However Canadians with average incomes or less will gain little if anything from the new tax rules, which in any case will not change the fact that they cannot afford to put much into a retirement savings plan and probably do not belong to a private pension plan in the first place.

The following table gives some examples of how the Budget proposals will affect RRSP contributors at different income levels.' We assume they contribute in the maximum allowable amount (18 percent of earnings to a maximum deduction of $10,000 in 1985). The Robin Hood-in-reverse impact of the tax changes is obvious.

Table 6

Impact of Budget Proposals on RRSP Contributors, By Earnings, 1985

Earnings	Tax Savings* Before	After	Increase
$30,000	$1,905	$1,905	$ 0
40,000	2,135	2,764	629
50,000	2,442	3,929	1,487
60,000	2,442	4,440	1,998

* Assuming the maximum deductible RRSP contribution

The Budget proposes to raise the tax deduction limit for RRSP contributors without private pension plans from the current $5,500 to $10,000 in 1985. A well-off taxpayer earning $60,000, who puts the maximum tax-deductible amount into an RRSP, will be $2,000 richer as a result of the Budget. A $50,000 earner will enjoy an additional tax saving of $1,487, while an RRSP contributor making $40,000 a year will pay $629 less to Revenue Canada. Tax savings will be even greater after 1985 because the limit on RRSP deductions will be raised to $12,000 in 1985, $14,000 in 1987 and $15,500 in 1988, after which it will be indexed each year to the increase in the average industrial wage. When the new system is fully implemented in 1988, only taxpayers earning $86,000 or more will be able to deduct the maximum allowable amount ($15,500 in 1988) for contributions to private pension and retirement savings plans.

However a $30,000 earner will be no further ahead because his maximum tax savings from the RRSP deduction ($1,905 in the 1985 tax year) will not change. The new formula for establishing a taxfiler's maximum deductible contribution is 18 percent of earnings to a maximum tax deduction of $10,000 for 1985, which would result in a limit of $5,400. Since the $30,000 earner would have been able to deduct $5,500 under the old formula (20 percent of earnings to

a deduction limit of $5,500), he or she will be allowed to use the old approach. (Taxpayers will be able to use either formula until 1988). However very few $30,000 earners can afford a $5,500 contribution to an RRSP, so the $1,905 tax savings figure shown in Table G is optimistically high. Indeed few people with below-average incomes have RRSPs or private pension plans, so the changes in tax incentives proposed in the Budget will not help most Canadians.

(iii) public pensions

Unlike the changes to the private part of the retirement income system, the federal government's plans to strengthen public pension programs will benefit low and middle-income Canadians a good deal. The proposed $50 monthly increase in the Guaranteed Income Supplement will provide a necessary (though not sufficient) increase for single pensioners who are so prone to poverty. The special GIS supplement for the aged who qualify for only partial Old Age Security benefits is an admirable reform that will prevent the emergence of a two-class income security system - one for native-born Canadians, an inferior one for immigrants.

The improvements proposed for the Canada Pension Plan - credit-splitting upon marriage breakdown and when the younger spouse reaches 65, continuation of survivor benefits to those who remarry, raising the year's maximum pensionable earnings to the level of the average industrial wage by 1987 - are welcome and will benefit women in particular. So also would other CPP reforms to be discussed with the provinces, such as lengthening the period of low earnings that can be dropped out when calculating pension benefits, and improvements to survivor benefits.

The Future of Canada's Pension System

Unfortunately the pension reform package presented in the February Budget cannot provide a comprehensive, equitable and lasting solution to the problems afflicting Canada's retirement income system. The proposals will not appreciably open up private pension and retirement savings plans to the majority of Canadians who do not have them now. Improvements to the Canada and Quebec Pension Plans that stop short of expanding benefits beyong the current replace-

ment limit of just one-quarter of the average industrial wage cannot adequately meet the needs of the many who retire with little or no income from private sources. The Guaranteed Income Supplement will continue to serve far more pensioners than ever intended because their retirement income will be so low. Ottawa looks to private initiative to help close the pension income gap, yet chooses to increase public spending on tax breaks that overwhelmingly favor affluent taxpayers who least need a government subsidy to encourage them to save for retirement.

Our contention that half-way pension reform will reinforce and perpetuate the inequities of Canada's retirement income system is supported by the Budget's own estimates of the price tag for its key proposals. In 1984-85, the Guaranteed Income Supplement will cost taxpayers about $2.8 billion; the $50 monthly increase for single GIS recipients will add another $250 million this fiscal year and $460 million in subsequent years. The current tax deductions for contributions to registered pension plans and RRSPs cost the federal and provincial treasuries $5 billion in foregone tax revenues - 1.8 times the cost of the Guaranteed Income Supplement - and the increases in the deduction limits announced in the Budget will raise this enormous expenditure by an estimated $450 million a year - almost the same additional expense as the GIS increase.

The Guaranteed Income Supplement increase will give an extra $600 a year to poor single pensioners and will bring their monthly OAS/GIS payment to $600 by December 1984; though the additional benefit is sorely needed, it would take another $225 a month to bring them to the low-income line for a metropolitan center like Vancouver, Toronto or Montreal. By contrast, **the Budget's enrichment of tax breaks for contributors to private pension and retirement savings plans will reward an affluent $60,000 earner with a tax saving of $4,440 as opposed to $2,442 under the old system - a $2,000 bonus that is over three times the $600 increase in the Guaranteed Income Supplement for poor single pensioners.**

LASTING REFORM

Generations of Canadians have looked to government to improve their retirement income. The federal government has played the key leadership role in building the combination of public and private pension arrangements that we have today.

The beginnings of our retirement income system can be traced as far back as 1870, when the federal government established the first employer-sponsored private pension plan for civil servants; Quebec created a plan for its government employees a few years later. In 1908, Ottawa began to sell annuities to help Canadians save for their retirement. In 1919, it amended the Income Tax Act to allow tax deductions for employee contributions to private pension plans, and measures such as the age exemption, pension income deduction and Registered Retirement Savings Plan came later to encourage saving for retirement and to improve the disposable income of the aged. The federal and most provincial governments enacted benefit standards legislation during the 1960's to regulate employer-sponsored private pension plans, which had multiplied after World War Two.

Ottawa laid the foundation of the modern retirement income system with the Old Age Pension in 1927, an income security program for the aged poor. In 1952, this means-tested benefit was replaced by the universal Old Age Security program for all elderly Candians. The Canada and Quebec Pension Plans were established in 1966 to supplement private pension plans, and the Guaranteed Income Supplement - originally intended as a temporary measure to help those too old to benefit from the Canada/Quebec Pension Plan - was added the same year. The provinces have provided income supplements and tax assistance for their elderly residents.

The three-level retirement income structure that has been developed over the years - government income security programs for the aged, the Canada and Quebec Pension Plans, private pension and retirement savings plans - does not adequately meet the needs of the majority of Canadians, who earn average

wages or below. Theirs is largely a two-level pension system because they get little or nothing from the private part. The fact that half of pensioners still get the Guaranteed Income Supplement says a lot about the failure of our retirement income system.

Ottawa has once again taken the lead in pension reform. Unfortunately, the path that it has chosen - tougher regulations for private pension plans, bigger tax breaks for contributors to private pension and retirement savings plans, improvements to the Canada Pension Plan that stop short of expansion - will mainly strengthen the private level of the pension system, which is not accessible to most Canadians.

The federal government should take pension reform a major step further. Expanding the Canada and Quebec Pension Plans is the only way to ensure an adequate retirement income for Canadians who earn average wages or less during their working years.

In offerring our package of pension reforms, we are well aware that prevailing political opinion is not in favor of expanding the pension system. The recession of the last several years and the uncertainty of economic recovery have firmed the private sector's resolve to lobby against an expansion of either the Canada/Quebec Pension Plan or private pension plans. Their argument that the economy cannot afford a larger pension system is bolstered by the realization that contribution rates will have to rise in future to keep the existing Canada and Quebec Pension Plans solvent. Government financial restraint policies limit increases in income security payments for the elderly. Politicians do not perceive a groundswell of popular support for expanding the Canada/Quebec Pension Plan, and powerful provinces such as Ontario are on record as opposing the idea.

However we believe that Canadians are willing to pay more for better pensions.[21] The problem is that few people understand how poor their retirement income prospects are under the current system, and how inadequate the government's proposed remedies will be for everyone except the affluent.

The reforms proposed in the following pages will strengthen the anti-poverty and income-replacement capacities of the public levels of the retirement income system. However this emphasis in no way precludes a vital role for private pension and retirement savings plans, particularly in meeting the retirement income needs of Canadians who earn above-average incomes during their working years.

Income Security for Canada's Aged

(i) Guaranteed Income Supplement

Maximum benefits from the Old Age Security and Guaranteed Income Supplement total $6,634 for a single elderly person in 1984. The National Council of Welfare estimates the low-income lines at $9,900 for one person living in a metropolitan center (500,000 or more) and $9,403 in a city of 100,000 to 500,000 residents; the majority of elderly Canadians live in communities of this size. Therefore the poverty gap (the number of dollars OAS/GIS maximum payments fall below the poverty line) is substantial - $3,266 for the single aged living in cities the size of Vancouver, Edmonton, Toronto and Montreal and $2,769 for those living in cities of 100,000 to 500,000 such as Regina, Trois-Rivières and Halifax.

Maximum OAS/GIS benefits ($11,436 in 1984) place couples in metropolitan areas $1,628 below the low-income line, $962 under if they live in large cities of 100,000 to 500,000, and $132 below in smaller cities of 30,000 to 100,000. Only aged couples in communities under 30,000 and rural areas are over the poverty line.

The Guaranteed Income Supplement increase announced in the February Budget will bring single pensioners' OAS/GIS income guarantee to $600 a month by December of 1984. To lift them to the low-income line, their GIS benefit would have to be raised from $326 a month to $551 - a substantial 69 percent increase. Elderly couples would require a 27 percent raise in their GIS payment to ensure an income equal to the poverty line for a metropolitan center. Increases of this magnitude are unlikely during the present period of financial restraint.

We propose a two-stage strategy to achieve the retirement income system's anti-poverty objective. The longer-term aim should be to increase the Guaranteed Income Supplement so that, in combination with Old Age Security, it assures all elderly Canadians an income at least equal to the low-income line for metropolitan centers. Our recommendations concerning the C/QPP will reduce the number of GIS recipients in future and therefore make improvements in GIS benefits more financially feasible since they will go to a smaller proportion of aged men and women.

Immediate action is required to help the more than 200,000 single elderly Canadians - most of them women - whose only income is from OAS and GIS. The $50 monthly increase announced in the Budget will close the poverty gap somewhat and improve the income of the single aged vis-à-vis elderly couples. **We recommend an additional $50 monthly increase in the GIS single benefit.**

The following table shows the effects of our proposal. The figures are for December 1984, when the Budget's $50 increase will be fully in effect.

Table H

Impact of GIS Improvements, Single Pensioners, December 1984

	Monthly OAS/GIS	Poverty Gap	As % of Poverty Line	As % of Couple's OAS/GIS
Before Budget	$549	$276	67%	56%
After Budget	600	225	73	62
Additional Increase	650	175	79	67

The Old Age Security and Guaranteed Income Supplement together provide single persons with an income that is only 56 percent of that guaranteed to elderly couples. Yet studies have shown that the cost of living for an

unattached individual is at least two-thirds of that for a couple. Indeed, Statistics Canada's low-income lines for single persons are set at about 75 percent of the level for two-person families.

Our proposal to raise the GIS single benefit by another $50 a month will bring maximum OAS/GIS payments for the single aged to $650 a month. The poverty gap will be further reduced, and elderly single pensioners will receive about two-thirds of a couple's benefit.

We endorse the federal government's plan to provide additional GIS payments for pensioners with partial OAS benefits. Most of these people are immigrants who have not lived in Canada for the 40 years required to qualify for a full OAS pension. This important change will prevent the emergence of a double income standard - one for the majority, a lower one for a minority - that would weaken our income security system for the aged.

(ii) Old Age Security

The Old Age Security benefit should not be allowed to fall below its current proportion of the average industrial wage (14 percent). In 1964, OAS benefits represented 20 percent of the average industrial wage, but that figure fell to just under 14 percent by the mid-'seventies and has stayed at that level since. The decline was due to the fact that average earnings rose faster than the cost of living until 1976; OAS benefits are indexed to prices rather than wages. It is vital that OAS maintain its present relationship to average earnings so that, together with an expanded C/QPP, the program can ensure an adequate retirement income for low and middle-income pensioners.

(iii) Spouse's Allowance

Our report A Pension Primer criticized the Spouse's Allowance because it benefits some low-income spouses and widowed persons between the ages of 60 and 64, but excludes many other near-aged Canadians in equal financial need. Since 1979, the Council has recommended that the **Spouse's Allowance be replaced by an income-tested benefit equivalent to the combined OAS/GIS for all low-income men and women between 60 and 64,** regardless of their marital status.

(iv) Provincial income supplements

While our main concern is federal income security programs for the aged, our report A Pension Primer described a variety of provincial income supplements for the low-income aged. From a national perspective these supplements pose three problems: they are uneven in their amount and extent (Newfoundland, Prince Edward Island, New Brunswick and Quebec have none); they are not protected against inflation; and they tend to favor couples over single persons.

Whatever their amount, provincial supplements are a welcome addition to the income of the aged poor. In an ideal world, all provinces might offer fully indexed supplements, and those which currently pay relatively small amounts would be urged to enrich their benefits. However 1984 is a year of government financial restraint, so it is probably futile to expect provinces such as Newfoundland and New Brunswick to increase their hard-pressed social program budgets by adding a new benefit for the elderly. (Indeed, New Brunswick cancelled its plans to offer a supplement for the aged).

In the future, when Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement together guarantee an acceptable income floor for all the aged, the provinces could consider redirecting the money spent on supplements into other forms of assistance for the aged more targetted to their specific needs, such as shelter allowances and public housing. For the present, however, and until such time as the GIS rate for the single aged is brought up to a higher proportion of that for couples, **provinces which offer income supplements should consider adjusting their rates so that a single low-income pensioner gets a larger benefit than each member of an elderly couple.** Ontario has moved in this direction by increasing its provincial supplement for single recipients; federal and provincial income security benefits for the low-income single aged will increase from 52 percent to 60 percent of a couple's payment.

Reforming the Canada and Quebec Pension Plans

(i) Improvements to the existing plans

The February 1984 Budget recommended that the **year's maximum pensionable earnings (YMPE) reach the average industrial wage by January 1987.** (Currently the YMPE is $20,800 and estimated average industrial earnings are $22,800). This change alone will significantly improve the C/QPP. The maximum retirement pension this year would be $450 a month instead of the current $387.50 - a sizeable 16 percent increase. Maximum payments from the survivor benefit, disability pension, dependent's benefit and death benefit will improve accordingly.

The Council supports the other reforms that the federal government plans to enact once it receives provincial approval - **credit-splitting upon divorce and when the younger spouse reaches 65,** and **an end to the practice of cutting off survivor benefits on remarriage** (Quebec already has enacted the latter amendment to the Quebec Pension Plan). **Credit-splitting also should occur when one spouse dies.** We recommend that the CPP follow the QPP's practice of allowing contributors to take an **actuarially reduced retirement pension as early as age 60 or an increased pension up to 70.** The plans also would benefit from the Parliamentary Task Force's recommendation to **increase the period of low earnings (from 15 percent to 25 percent of the years from age 18 to 64) that can be excluded when calculating the retirement pension.**

We endorse the Green Paper's proposal for a **survivor benefit (for surviving spouses 65 and older) equal to 60 percent of the deceased spouse's retirement pension (after credit-splitting).**

However we would retain the current limit whereby the survivor benefit and other C/QPP income (such as a retirement pension) cannot exceed the maximum retirement pension; otherwise, surviving spouses from couples with above-average earnings would receive substantially larger benefits than the maximum C/QPP pension available to single persons (who help pay for, but cannot receive, survivor benefits).

The Council does not support the Parliamentary Task Force on Pension Reform's proposal for a 'homemaker pension' from the C/QPP, which we regard as a flawed and inequitable scheme. Our own reforms will meet the retirement income

needs of all Canadians, including homemakers. Better Pensions for Homemakers, a companion report in the Council's series on pension reform, examines the homemaker pension controversy at length.

(ii) expanding the Canada/Quebec Pension Plan

These proposals will strengthen the Canada and Quebec Pension Plans, but not enough to solve the income-replacement problem. The key to pension reform is an expansion of the C/QPP beyond its present limit of one-quarter of earnings up to the average industrial wage. The question is - how far?

Most expansionists have recommended doubling the plan's earnings-replacement capacity to one-half rather than one-quarter of earnings up to the average industrial wage. If such an increase were in effect today (and the YMPE already equalled the average industrial wage), the maximum C/QPP retirement pension would be $900 a month as opposed to $450 under the current (mature) system. There is no question that doubling the earnings-replacement power of the Canada/Quebec Pension Plan would result in a substantial improvement in retirement income and reduced dependence in the Guaranteed Income Supplement.[22]

The catch is the cost of such an expansion. Current actuarial projections indicate that the existing contribution rate (3.6 percent of contributory earnings for the self-employed, 1.8 percent each for employers and employees) will have to increase to between 9 and 11 percent by 2030 just to keep the current C/QPP solvent. (The elderly are forecast to peak at about 6.6 million or 20 percent of the population in the early 2030's, when the baby boom generation gets old). Revised projections, expected later this year, may well set the future CPP contribution rates even higher; the recent Quebec Pension Plan Actuarial Report revised its previous projections upwards and forecast a 12.5 percent contribution rate by 2033.

Doubling the C/QPP's earnings-replacement capacity would require, in rough terms, almost doubling the current contribution rate. If we estimate an 11 percent contribution rate for 2030 under the current plan, then we could expect to pay about 21 percent by 2030 if the C/QPP were expanded to twice its

current replacement rate. In 1984 dollars, a self-employed person with average earnings or above (whose actual contributions this year are $677) would contribute about $2,200 in the year 2030 under the current C/QPP and almost twice this amount if the plan were doubled. An employee earning the average wage or more currently pays $338 in C/QPP contributions; by 2030, he would pay about $1,100 under the existing plan and approximately $2,100 if the C/QPP were doubled.

Expansionists argue that this is not too high a price to pay for better pensions and is in line with what Europeans already pay. The federal and provincial governments, on the other hand, must take into account potential public and employer resistance to future increases in C/QPP contribution rates. Would a self-employed person with average earnings be willing to forego 21 percent of earned income, and an employee 10.5 percent, to finance a doubled C/QPP? Opponents of an expanded C/QPP believe not, and use such figures to condemn the proposal for doubling the plan's earnings-replacement rate as politically unrealistic and economically irresponsible.

We believe that a smaller expansion of the Canada/Quebec Pension Plan would be more saleable to the Canadian people. **The Canada/Quebec Pension Plan should be expanded to replace 37.5 percent of earnings up to the average industrial wage,** as opposed to 25 percent under the current system.

Our proposal will boost the C/QPP's earnings-replacement power by 50 percent (i.e., from 25 percent to 37.5 percent of earnings up to the average industrial wage), whereas the usual proposal to double the plan's earnings-replacement rate would result in a 100 percent increase (i.e., from 25 percent to 50 percent of earnings up to the average). However, as the tables in the next section demonstrate, the Council's '50 percent solution' will markedly improve retirement income and reduce reliance on the Guaranteed Income Supplement.

The cost of our expansion would not be onerous. The combined employer/employee contribution rate, currently 3.6 percent, will have to increase to about 6 percent in 2000 and 11 percent by 2030 to finance the existing plan. Our proposed expansion would require a combined contribution

rate of around 9 percent by 2000 and perhaps 16 percent by the 'worst' year, 2030. An employee's contribution, of course, would be half these amounts. Under the Council's improved Canada/Quebec Pension Plan, an employee would contribute about 4.5 percent of contributory earnings in 2000 and 8 percent by the 2030's.

When the Canada and Quebec Pension Plans were introduced, full benefits were phased in over the ten-year period between 1966 and 1976. The expanded C/QPP also should be phased in over a ten-year period. This approach would help win public support for the expanded plan and acceptance of the higher contributions required to finance improvements, since current contributors would receive larger benefits when they retire. To minimize the disparity between those already retired (and therefore receiving benefits under the old plan) and those who retire under the new plan, consideration should be given to improving benefits for current pensioners as well.

Our report Financing the Canada Pension Plan recommended that the **Canada Pension Plan be shifted to pay-as-you-go financing.** Contributions would be set at a rate that would cover current pension payments and maintain a contingency reserve to adjust to short-term fluctuations in revenues and expenditures. The provinces should be required to pay full net interest on their previous borrowings from the CPP fund.

Tax Reforms

The tax deduction for contributions to the C/QPP should be converted to a tax credit. The tax deduction benefits affluent contributors most and poor contributors least. A tax credit would reverse this inequitable situation and help low-wage contributors most. A C/QPP contributor's credit also would reduce the burden of the increased contribution rate for men and women who earn below the average wage.

The higher tax deduction limits for contributions to private pension and savings plans proposed in the February 1984 Budget will mainly benefit affluent taxfilers. **The tax deduction for private pension and savings plan contributions should be replaced by a tax credit** designed to provide

proportionately larger benefits to smaller contributors. **The age exemption,** which is also a regressive measure, **should be changed to a credit**; as the retirement income system matures and provides adequate retirement income, Ottawa could consider eliminating this feature entirely.

The Benefits of Reform

Pension reform is a complex jigsaw puzzle made up of many parts. Will our proposals fit together to form a coherent and acceptable picture?

Table I looks at single pensioners who earned on average one-half, three-quarters and the full average industrial wage during their working years. The 'poverty gap' is the difference between retirement income and the low-income line (an estimated $9,900 for one person in a metropolitan area). The 'replacement ratio' shows retirement income as a percentage of net pre-retirement earnings (i.e., earnings less C/QPP contributions, unemployment insurance premiums and federal and provincial income taxes).

Table I

Public Pension Income,
Single Pensioners, Old and New System, 1984

Retirement Income	Pre-retirement Earnings: 1/2 average ($11,400)		3/4 average ($17,100)		Average ($22,800)	
	Old	New	Old	New	Old	New
OAS	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220
GIS	2,488	2,413	1,813	1,401	1,138	388
C/QPP	2,700	4,050	4,050	6,075	5,400	8,100
Total	$8,408	$9,683	$9,083	$10,696	$9,758	$11,708
Poverty Gap	- 1,492	- 217	- 817	796	- 142	1,808
Replacement Ratio	86%	100%	66%	78%	55%	67%

Once the existing system is mature (i.e., when the YMPE reaches average earnings by 1987), the maximum C/QPP retirement pension will be $450 in 1984 dollars. However public retirement benefits will leave all single pensioners shown on Table I below the low-income line. Even the pensioner with average earnings before retirement will qualify for some GIS benefits and will end up with a retirement income that is only 55 percent of pre-retirement earnings.

Our proposal (illustrated in the "New" columns) would raise C/QPP retirement benefits by 50 percent and the Guaranteed Income Supplement for single pensioners by $50 a month (over and above the $50 increase announced in the February 1984 Budget). Pensioners who earned an average lifetime income of half the average industrial wage would have their retirement income raised to within a few hundred dollars of the low-income line; an additional GIS increase, as we have recommended, could close the gap. Single pensioners who earned three-quarters and the full average wage would rely less on the Guaranteed Income Supplement - a change that would save taxpayers money - and would see a substantially better replacement ratio. Pensioners with average earnings would get 69 percent of their public retirement income from the C/QPP, as opposed to only 55 percent under the old system.

Table J shows existing and proposed retirement income for couples with one earner. As with single pensioners, couples would receive a better C/QPP retirement pension and would rely less on the Guaranteed Income Supplement. The couple with half the average pre-retirement earnings would receive a retirement income that is above the poverty line (an estimated $13,063 for a couple living in a city of 500,000 or more). Couples with average earnings before retirement would receive 52 percent of their retirement income from the Canada/Quebec Pension Plan, whereas under the current system the C/QPP will make up only 38 percent of their income.

Table J

Public Pension Income, One-Earner Couples, Old and New System, 1984

Retirement Income	Pre-retirement Earnings					
	1/2 average ($11,400)		3/4 average ($17,100)		Average ($22,800)	
	Old	New	Old	New	Old	New
OAS	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440
GIS	3,644	2,969	2,969	1,957	2,294	944
C/QPP	2,700	4,050	4,050	6,075	5,400	8,100
Total	$12,784	$13,459	$13,459	$14,472	$14,134	$15,484
Poverty Gap	- 279	396	396	1,409	1,071	2,421
Replacement Ratio	118%	125%	91%	98%	75%	82%

Table K compares what two-earner couples would get under the current and proposed pension systems. The Council's recommended expansion of the Canada/Quebec Pension Plan would bring all couples in Table K above the low-income line, improve their retirement income and lessen their demands on the Guaranteed Income Supplement.

Table L examines current and proposed retirement benefits for surviving spouses from one-earner couples. We assume the survivor worked in the home, so she would fit the common label of 'widowed homemaker'.

Table K

Public Pension Income, Two-Earner Couples, Old and New System, 1984

Retirement Income	Pre-retirement Earnings: 1/2 average[1] ($11,400)		3/4 average[2] ($17,100)		Average[3] ($22,800)	
	Old	New	Old	New	Old	New
OAS	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440	$6,440
GIS	3,644	2,294	2,969	1,957	2,294	944
C/QPP	2,700	4,050	4,050	6,075	5,400	8,100
Total	$12,784	$13,459	$13,459	$14,472	$14,134	$15,484
Poverty Gap	- 279	396	396	1,409	1,071	2,421
Replacement Ratio	116%	122%	88%	95%	73%	80%

1. each spouse earned ½ average industrial wage
2. one spouse earned ¼, one spouse ½, average
3. each spouse earned ½ average

Table L

Public Pension Income, Surviving Spouses, One-Earner Couples, Old and New System, 1984

Survivor's Retirement Income	Couple's Pre-retirement Earnings: 1/2 average ($11,400)		3/4 average ($17,100)		Average ($22,800)	
	Old	New	Old	New	Old	New
OAS	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220
GIS	3,028	2,818	2,623	2,008	2,218	1,198
C/QPP	1,620	3,240	2,430	4,860	3,240	6,480
Total	$7,868	$9,279	$8,273	$10,088	$8,678	$10,898
Poverty Gap	-2,032	- 622	-1,627	188	-1,222	998
Replacement Ratio*	62%	69%	61%	70%	61%	70%

* Survivor's retirement income as a percentage of couple's retirement income

Unless the pension system is reformed, most elderly widows will continue to live on very low incomes. Surviving spouses at all levels of pre-retirement earnings shown on Table L, including those at the average wage, will end up thousands of dollars below the poverty line. Our proposals - an expanded C/QPP, credit-splitting upon retirement, a 60 percent survivor benefit, and a $50 increase in the GIS single benefit - will markedly improve widows' income, bringing it to 70 percent of the couple's retirement income. As we mentioned earlier, an additional future increase in the Guaranteed Income Supplement could close the poverty gap for widows from low-wage families.

Table M looks at widows from two-earner couples. The benefits of our reforms are obvious.

Table M

Public Pension Income, Surviving Spouses, Two-Earner Couples, Old and New System, 1984

Survivor's Retirement Income	Couple's Pre-retirement Earnings					
	1/2 average[1] ($11,400)		3/4 average[2] ($17,100)		Average[3] ($22,800)	
	Old	New	Old	New	Old	New
OAS	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220	$3,220
GIS	2,758	2,278	2,353	2,008	1,678	1,198
C/QPP	2,160	3,240	2,970	4,860	4,320	6,480
Total	$8,138	$9,279	$8,543	$10,088	$9,218	$10,898
Poverty Gap	-1,762	- 622	-1,357	188	- 682	998
Replacement Ratio[4]	64%	69%	63%	70%	65%	70%

1. each spouse earned ½ average industrial wage
2. one spouse earned ¼, one spouse ½, average
3. each spouse earned ½ average
4. survivor's retirement income as a percentage of couple's retirement income

There is no question that expanding the Canada and Quebec Pension Plans is the key to successful pension reform.

FOOTNOTES

1. These rates are for the second quarter (i.e., April, May and June) of 1984.

2. Operating expenditures for OAS, GIS and the Spouse's Allowance are estimated at $37,955,000 for 1983-84, or less than one-half of one percent of total expenditures of $10,943,955,000. See Government of Canada, 1983-84 Estimates Part III Health and Welfare Canada (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1983), p.3-27.

3. National Council of Welfare. Sixty-Five and Older (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984), pp. 42-44.

4. Newfoundland, Prince Edward Island, New Brunswick and Quebec do not provide income supplements for the aged, though they do offer tax concessions. See the National Council of Welfare, A Pension Primer (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984), pp. 12-14 and Appendices A and B.

5. Statistics Canada defines an "unattached individual" as a person "living alone or in a household where he/she is not related to other household members". Thus an unattached elderly person may live alone, or with a friend. Statistics Canada, Income Distributions by Size in Canada, 1981 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1983) p.22.

6. We assume the following division of earnings between spouses: at three-quarters of average earnings, one spouse earned one-quarter and the other spouse one-half the average industrial wage; each spouse in the couple with average earnings made one-half of average earnings; and one spouse earned the average and the other spouse half the average in the couple with 1.5 times average earnings.

7. Economic Council of Canada. One in Three (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1979), p. 38.

8. Business Committee on Pension Policy. Pension Policy - Issues and Positions (August 10, 1982).

9. Government of Canada. Better Pension for Canadians (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1982), p. 29.

10. Parliamentary Task Force on Pension Reform. Report (Ottawa: House of Commons, 1983), pp.49-50.

11. The Honourable Marc Lalonde. Action Plan for Pension Reform: Building Better Pensions for Canadians (Ottawa: Department of Finance Canada, February 1984), p. 10.

12. Canadian Life and Health Insurance Association, Inc. A National Pension System (Toronto: 1981).

13. Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario. Volume II. Design for Retirement (Toronto: Government of Ontario, 1980), pp.308-319.

14. Ascah, Louis, Robert Baldwin and James Pesando. Commentaries on the Haley Report on Pensions (Toronto: Ontario Economic Council, 1981).

15. Michael Mendelson.

16. Economic Council of Canada. One in Three (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1979), p.52.

17. Canadian Labour Congress. The CLC Proposal for Pension Reform (Ottawa: 1982), Section V.

18. Action Plan for Pension Reform, pp. 8-9.

19. Gibb-Clark, Margot. "Pension Reform Plan on Way, Quebec Told". Globe and Mail (Toronto: February 1, 1984).

20. Government of Canada. "Lifetime Coverage", Background Note No.4, Better Pensions for Canadians (Ottawa: Task Force on Pensions, Privy Council Office), p. 25.

21. An Ontario survey conducted by the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario found that the majority of respondents (57 percent) were willing to pay higher CPP contributions in return for better retirement benefits. Fourteen percent were undecided and only 29 percent opposed the idea. Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario. Volume VIII. Background Studies and Papers (Toronto: Government of Ontario, 1980), p. 40.

22. A series of tables comparing public retirement income under the current system and an expanded (doubled) C/QPP is available from the National Council of Welfare. The tables are the same as Tables I to M, except that the latter illustrate the smaller expansion recommended in this report.

MEMBERS OF THE NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

Mad. Yvonne Raymond (Chairperson)
Montreal

Ms. T. Ann Brennan
Bath, New Brunswick

Mr. Jean Brousseau
Duberger, Quebec

Mr. Richard Davidson
North Burnaby, British Columbia

Ms. Camille Girard-McClure
Dolbeau, Quebec

Ms. Judy Jackson
Rexdale, Ontario

Ms. Colleen Kawalilak
Calgary, Alberta

Ms. Joyce Kert
Weston, Ontario

Mr. Pierre Levasseur
Drummondville, Quebec

Ms. Joyce McLellan
Newport, Prince Edward Island

Ms. Maria Minna
Toronto, Ontario

Mr. Robert Mondor
Montreal, Quebec

Ms. Evelyn Murialdo
Toronto, Ontario

Ms. Gail Newall
Markham, Ontario

Ms. Elizabeth Paulson
Wynyard, Saskatchewan

Mr. Gerry Rosenquist
Morrisburg, Ontario

Ms. Penelope Rowe
St. John's, Newfoundland

Mr. Tim Sale
Winnipeg, Manitoba

Mr. Richard B. Splane
Vancouver, British Columbia

Mr. T.D. Tramble
Monastery, Nova Scotia

* * * * * * * * * * * * * * *

National Council of Welfare
Brooke Claxton Building
Ottawa K1A 0K9

Director: Ken Battle

NATIONAL COUNCIL OF WELFARE

The National Council of Welfare was established by the Government Organization Act, 1969 as a citizens' advisory body to the Minister of National Health and Welfare. Its mandate is to advise the Minister on matters pertaining to welfare.

The Council consists of 21 members, drawn from across Canada and appointed by the Governor-in-Council. All are private citizens and serve in their personal capacities rather than as representatives of organizations or agencies. The membership of the Council includes past and present welfare recipients, public housing tenants and other low-income citizens, as well as lawyers, professors, social workers and others involved in voluntary service associations, private welfare agencies, and social work education.

Reports by the National Council of Welfare have dealt with a wide range of issues on poverty and social policy in Canada, including: income security, medicare, poverty lines and poverty statistics, pension reform, the aged, taxation, the working poor, children in poverty, community economic development, women and poverty, employment policy, single-parent families, social services, nutrition, community organizing, child welfare, poor people's groups, legal aid/legal services, low-income consumers, and poverty coverage in the press.

On peut se procurer des exemplaires en
français de toutes les publications du
Conseil national du bien-être social,
en s'adressant au Conseil national du
bien-être social, Immeuble Brooke Claxton,
OTTAWA K1A OK9

VOIES DE LA RÉFORME DES PENSIONS

Rapport du
Conseil national du bien-être social

mai 1984

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Conseil national du Bien-être social
National Council of Welfare

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Also available in English under the title
Pension Reform

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984
N° de Cat. H68-13/1984F
ISBN 0-662-92690-0

AVANT-PROPOS

La réforme des pensions est un sujet compliqué, même pour les experts. Le régime de retraite au Canada comporte trois principaux paliers, qui comprennent chacun plusieurs éléments - un palier de base formé de programmes fédéraux et provinciaux de sécurité de revenu; un deuxième palier composé des régimes de pensions publics (le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec); et un troisième palier formé de régimes de retraite privés de diverses formes, de Régimes enregistrés d'épargne-retraite et de dispositions fiscales spéciales qui encouragent les gens à épargner en vue de la retraite et réduisent les impôts des personnes âgées. La plupart des gens n'ont qu'une vague notion du fonctionnement de ce système compliqué, de ses lacunes, et des mesures qu'on pourrait prendre pour l'améliorer. Et pourtant, le résultat du processus de réforme influera sur la vie de tous les Canadiens qui payent des impôts, participent à des régimes de pension et parviennent à l'âge de la retraite.

Le Conseil national du bien-être social a préparé une série de rapports sur les personnes âgées et le système de revenus de retraite. Ces rapports veulent présenter les données de base dont les citoyens ordinaires ont besoin pour comprendre le débat sur les pensions et y participer.

Le financement du Régime de pensions du Canada explique comment le Régime de pensions du Canada est financé et comment les sommes excédentaires sont prêtées aux provinces. Le rapport étudie les besoins auxquels le RPC devra répondre dans l'avenir et propose l'adoption du financement par répartition pure et une hausse graduelle des taux de cotisation. Soixante-cinq ans et plus examine la croissance passée et future de la population âgée au Canada et met en lumière les tendances relevées dans les données statistiques sur la pauvreté et les revenus; le rapport étudie aussi les coûts d'habitation, les subventions et services, et l'impact des programmes de sécurité de revenu pour les personnes âgées.

Le rapport qui suit, Voies de la réforme des pensions, revoit les trois principales approches de la réforme; il commente la série de propositions du budget fédéral de février 1984 relatives aux pensions; et il présente les recommandations du Conseil national du bien-être social sur la réforme à long terme du système de revenus de retraite. Le rapport qui l'accompagne, De meilleures pensions pour les personnes au foyer, critique la proposition voulant que les RPC/RRQ accordent une pension de personne au foyer et présente une proposition de rechange. Le Guide des pensions explique pour le profane le système canadien de revenus de retraite. Il expose le fonctionnement de ce système compliqué et en révèle les points forts et les faiblesses.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
LE BESOIN D'UNE RÉFORME	1
La lutte contre la pauvreté	1
Le remplacement du revenu	3
L'écart de revenu	7
VOIES DE LA RÉFORME DES PENSIONS	17
Pour enrayer la pauvreté chez les personnes âgées	17
Une réforme des pensions publiques ou des pensions privées?	19
LE BUDGET DE 1984: UNE RÉFORME PARTIELLE DU RÉGIME DE PENSIONS	38
Les propositions fédérales de réforme des pensions	38
Le rôle des provinces dans la réforme des pensions	43
Les autres intervenants	45
Les vrais gagnants	46
L'avenir du régime de pensions au Canada	51
UNE RÉFORME DURABLE	53
La sécurité de revenu pour les personnes âgées du Canada	55
Réforme du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec	59
Réformes fiscales	64
Les avantages de la réforme	64

LE BESOIN D'UNE RÉFORME

Notre système de revenus de retraite devrait remplir deux fonctions essentielles. Il devrait d'abord assurer un revenu minimum acceptable à tous les Canadiens âgés. En second lieu, il devrait remplacer une proportion suffisamment élevée des revenus pour éviter que des gens subissent une baisse de leur niveau de vie après la retraite.

De nombreuses données révèlent que le système canadien de revenus de retraite ne remplit ni l'un ni l'autre de ses objectifs, soit la lutte contre la pauvreté et le remplacement du revenu. Trois des rapports de la série de rapports du Conseil national du bien-être social sur la réforme des pensions, Soixante-cinq ans et plus, le Guide des pensions et Le financement du Régime de pensions du Canada analysent en détail la situation économique des personnes âgées et les points forts et les lacunes du régime de pensions. Voici un aperçu des principales conclusions de ces rapports.

La lutte contre la pauvreté

Les programmes fédéraux de **Sécurité de la vieillesse** (SV) et de **Supplément de revenu garanti** (SRG) font partie de l'élément du système de revenus de retraite ayant trait à la lutte contre la pauvreté. Tous les Canadiens de 65 ans et plus reçoivent des prestations de SV, et la moitié des personnes âgées ont des revenus si faibles qu'elles ont droit au SRG. Les deux programmes fournissent ensemble un revenu mensuel maximum de $534 à une personne seule et de $945 à un couple âgé.[1]

Un troisième programme fédéral de sécurité de revenu, l'**Allocation au conjoint**, accorde des prestations aux personnes de 60 à 64 ans dont le conjoint reçoit le Supplément de revenu garanti. L'Allocation au conjoint, fondée sur l'évaluation du revenu, est égale à la SV plus le SRG au taux applicable aux couples; elle est versée aux époux dont le conjoint est décédé jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans et soient admissibles à la SV et au SRG.

Ce filet de sécurité que le gouvernement fédéral fournit aux personnes âgées est d'une grande utilité. Les programmes de SV et de SRG sont parmi les mieux connus et les plus populaires des programmes gouvernementaux au Canada. Leurs coûts administratifs sont peu élevés, et ils comportent peu de tracasseries.[2] Ces programmes, qui fournissent un tiers du revenu des couples âgés et 40 pour cent du revenu des personnes âgées seules, sont essentiels à la sécurité économique des Canadiens âgés. Leurs bénéfices représentent la quasi totalité du revenu des hommes et des femmes de 65 ans et plus qui se situent en deçà du seuil de la pauvreté.[3]

Les améliorations apportées au fil des ans aux programmes fédéraux de sécurité du revenu - la baisse de l'âge d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse de 70 à 65 ans, l'adoption du Supplément de revenu garanti en 1967 et de l'Allocation au conjoint en 1975, la hausse des niveaux de prestations de la SV et du SRG - ont aidé à hausser le revenu des personnes âgées et à réduire l'étendue de la pauvreté dans ce groupe d'âges. De 1967 à 1983, la valeur réelle des prestations combinées de la SV et du SRG a augmenté de 52 pour cent chez les personnes âgées seules et de 34 pour cent chez les couples âgés. En 1973, on décidait d'indexer pleinement les prestations en fonction du coût de la vie, sur une base trimestrielle; cette mesure s'est avérée très importante, car on a pu protéger les revenus restreints des Canadiens âgés contre les ravages du taux d'inflation élevé ces dernières années.

Les gouvernements provinciaux ont aussi contribué sensiblement à l'amélioration de la situation économique de leurs résidents âgés. Toutes les provinces fournissent maintenant une aide fiscale quelconque aux personnes âgées, et six provinces et les deux territoires accordent des suppléments de revenu aux personnes âgées pauvres.[4]

Malgré tous ces avantages, les programmes gouvernementaux de sécurité de revenu ne garantissent toujours pas un revenu minimum adéquat à tous les Canadiens âgés, notamment au groupe important et croissant de personnes âgées seules (des femmes dans la plupart des cas). Cette année, un pensionné seul

peut compter sur un revenu de $6 634 grâce à la SV et au SRG; mais ce revenu est inférieur de $3 266 au seuil de pauvreté estimatif de $9 900 dans une ville de 500 000 habitants ou plus. Le revenu garanti de $11 435 d'un couple âgé est inférieur de $1 628 au seuil de pauvreté estimatif de $13 063 dans un centre métropolitain. Même dans les provinces qui accordent des suppléments aux programmes fédéraux, les prestations fédérales et provinciales combinées laissent presque tous les hommes et les femmes âgés seuls et bon nombre de couples âgés sous le seuil de la pauvreté.

Les données statistiques sur la pauvreté révèlent la situation des personnes âgées. D'une part, le risque de pauvreté a sensiblement diminué chez les familles dont le chef est âgé. En 1969, 41,4 pour cent des familles dirigées par une personne de 65 ans et plus étaient pauvres, mais le taux avait baissé à 11,7 pour cent en 1982, en grande partie grâce à l'amélioration des programmes de sécurité de revenu pour les personnes âgées. Toutefois, le risque de pauvreté a diminué de façon moins marquée chez les Canadiens âgés seuls: 69 pour cent d'entre eux avaient de faibles revenus en 1969, et 58 pour cent - plus de la moitié - en 1982.[5]

La situation des femmes est déplorable. Le taux de pauvreté chez les familles dirigées par une femme âgée s'est accru ces dernières années et se situait au dernier recensement à 25 pour cent, comparativement à un taux de 10 pour cent seulement chez les familles dirigées par un homme âgé. Six femmes âgées seules sur dix ont de faibles revenus, contre un peu moins de la moitié des hommes seuls de 65 ans et plus, et on compte presque quatre fois plus de femmes âgées seules pauvres que d'hommes dans la même situation.

Le remplacement du revenu

Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec forment le deuxième palier du système de revenus de retraite, et les régimes de retraite et d'épargne-retraite privés privilégiés par des déductions fiscales représentent le troisième palier. Les RPC/RRQ et les régimes de retraite

et d'épargne-retraite privés sont censés fournir ensemble aux Canadiens retraités un revenu de remplacement adéquat.

Les **Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec** présentent plusieurs caractéristiques attrayantes. (Puisque le RPC et le RRQ sont fondamentalement conçus de la même manière, nous parlerons d'un seul régime.) Le Régime s'adresse à la totalité de la main-d'oeuvre à travers le pays - employés et travailleurs autonomes, employés saisonniers et à temps partiel aussi bien que travailleurs à plein temps, hommes et femmes, et travailleurs de tous les âges. Le RPC/RRQ est un régime entièrement transférable qui protège les travailleurs pendant toute leur carrière, peu importe leurs changements d'emplois et d'employeurs. Les bénéfices sont entièrement acquis, ce qui veut dire que toutes les cotisations versées par l'employeur au nom d'un cotisant lui sont attribuées. Les crédits de pension, tout comme les prestations, sont entièrement protégés contre l'inflation. Outre les pensions de retraite, le RPC/RRQ accorde des prestations d'invalidité et de survivant ainsi que des prestations de décès.

Toutefois le RPC/RRQ a été conçu de manière à remplacer un quart seulement des gains cotisables jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen. Pour combler la différence, on compte sur le troisième palier du système de revenus de retraite - les régimes de retraite et d'épargne-retraite privés.

Malheureusement, les **régimes de retraite privés** présentent de nombreux problèmes. Leur protection inadéquate constitue leur principale lacune: plus de la moitié de la main-d'oeuvre ne participe pas à un régime de retraite privé.

Dans les provinces atlantiques et les provinces des prairies, la protection est inférieure à la moyenne nationale. Tous les employés du secteur public sont protégés, mais dans le secteur privé, un travailleur seulement sur trois est protégé. Si la protection est faible chez les hommes - seulement 50,6 pour cent des travailleurs ont un régime de retraite privé -, elle est encore plus faible chez les travailleuses - seulement 34,6 pour cent d'entre elles sont protégées par un régime privé. Les employés à temps partiel (des femmes la plupart du temps) et les travailleurs autonomes sont exclus. La protection est liée aux revenus: la plupart des employés à revenu élevé sont

protégés, mais bon nombre de travailleurs à revenu moyen et presque tous les travailleurs à faible et à modeste revenu ne participent pas à des régimes de retraité privés.

Les régimes de retraite privés comportent plusieurs autres faiblesses qui nuisent à leur aptitude à protéger efficacement bon nombre de leurs membres. Certains travailleurs perdent les cotisations versées en leur nom par l'employeur parce qu'ils changent d'emploi avant l'immobilisation des cotisations. Peu de régimes privés permettent aux employés de transférer leurs crédits de pension d'un emploi à l'autre.

Si la main-d'oeuvre était stable, les problèmes relatifs à l'acquisition des cotisations et à la transférabilité n'affaibliraient pas beaucoup le système de retraite privé. Mais la main-d'oeuvre canadienne est de plus en plus mobile: à l'heure actuelle, l'employé moyen change d'employeur six ou sept fois pendant sa carrière. Par conséquent, même s'ils participent à un régime de retraite dans le cadre de chacun de leurs emplois (ce qui risque peu d'être le cas, compte tenu du faible taux de participation), les travailleurs obtiennent le plus souvent des pensions de retraite relativement faibles. En 1981, le pensionné moyen de sexe masculin tirait $5 600 des régimes de retraite privés, et la femme moyenne, $3 700 seulement. Certains participants de régimes privés n'auront même pas droit à une pension, parce qu'ils n'auront pas travaillé assez longtemps au service d'aucun de leurs employeurs.

La plupart des régimes de retraite privés n'offrent pas suffisamment de protection contre l'inflation. La valeur des prestations diminue à mesure que la personne retraitée vieillit, puisque peu de régimes prévoient l'indexation des prestations sur la hausse du coût de la vie. L'inflation gruge aussi la valeur des crédits de pension sur lesquels sont fondés les versements. Les travailleurs du secteur privé participent à des régimes qui les protègent moins bien contre l'inflation que ceux du secteur public.

Contrairement aux Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, la plupart des régimes de retraite privés ne fournissent pas de prestations de survivant. Dans la plupart des provinces, les crédits de pension ne sont pas encore considérés comme des biens familiaux à répartir

également entre les conjoints en cas de rupture du mariage. Ces lacunes font plus de tort aux femmes qu'aux hommes.

Les sources de revenu des personnes âgées reflètent les problèmes inhérents aux régimes de retraite privés - protection incomplète des employés; dispositions inadéquates relativement à l'acquisition et à la transférabilité des droits de pension, et aux survivants; et faible protection contre l'inflation. Notre rapport Soixante-cinq ans et plus a révélé que 11 pour cent seulement du revenu des Canadiens âgés seuls et 12 pour cent du revenu des couples âgés provenaient de régimes de retraite privés.

L'autre élément du troisième palier du système de revenus de retraite - **les Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les dispositions fiscales qui incitent à épargner en vue de la retraite et qui réduisent les impôts des personnes âgées** - profite surtout aux Canadiens à revenu élevé qui ont déjà plus de chances de participer à un régime de retraite privé ou qui sont plus en mesure d'épargner en vue de leur retraite. Les contribuables peuvent soustraire de leur revenu imposable (jusqu'à concurrence de montants précis que le budget de février 1984 propose d'augmenter sensiblement - nous y reviendrons plus loin) des cotisations à des régimes de retraite privés et à des Régimes enregistrés d'épargne-retraite. Le Guide des pensions révèle que ces déductions offrent de plus gros avantages (sous forme d'impôts réduits) aux personnes à revenu élevé, qui ont aussi plus de chances que les contribuables à faible et à moyen revenu de participer à un REER et (ou) à un régime de retraite privé. Les cotisations au RPC/RRQ sont aussi déductibles d'impôt - encore un avantage que le gouvernement accorde aux mieux nantis. La minorité de Canadiens âgés qui bénéficieraient de toute manière de revenus de retraite confortables sont aussi ceux qui bénéficient le plus de la déduction du revenu de pension de $1,000, de la déduction d'intérêts de placement de $1 000 et de l'exemption de $2 460 en raison de l'âge.

Les REER ne compensent pas la faible protection des régimes de retraite privés chez les Canadiens à faible et à moyen revenu. Huit cotisants de REER sur dix bénéficient de revenus supérieurs à la moyenne. Le taux le plus élevé de participation à des REER se trouve chez les spécialistes à l'aise tels que dentistes (78 pour cent), médecins (76 pour cent), et avocats et

comptables (57 pour cent). Les REER et les régimes de retraite privés ne protègent ensemble que 49 pour cent de la main-d'oeuvre.

L'écart de revenu

Les données statistiques sur les revenus des personnes âgées indiquent clairement l'échec des deuxième et troisième paliers du système de revenus de retraite. Les personnes agées au Canada - notamment les personnes seules - sont regroupées au bas de l'échelle des revenus. Leur revenu médian est à peine plus que la moitié du revenu médian de l'ensemble des Canadiens. Bon nombre de ceux qui gagnent des revenus moyens pendant leur vie active font face à une baisse sérieuse de leur niveau de vie lorsqu'ils quittent le marché du travail; il n'y a qu'à noter que la moitié des personnes de 65 ans et plus sont admissibles au Supplément de revenu garanti, un programme de sécurité de revenu s'adressant aux personnes âgées à faible revenu. Si le régime de pensions n'est pas modifié, deux Canadiens à revenu moyen sur trois peuvent s'attendre au moment de la retraite à une baisse d'au moins 25 pour cent de leur revenu disponible.

La partie publique du régime de pension - SV, SRG et les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec - ne peut dans sa forme actuelle répondre aux objectifs de lutte contre la pauvreté et de remplacement du revenu. Les Tableaux A à E en expliquent les raisons.

Les tableaux indiquent les revenus de retraite de sources publiques des Canadiens âgés qui ont gagné des revenus moyens ou inférieurs à la moyenne pendant leurs années de vie active. Quatre-vingt six pour cent des femmes et 52 pour cent des hommes dans la population active gagnent moins que le salaire industriel moyen. (Nous n'incluons pas les suppléments de revenu et les crédits d'impôt remboursables offerts par les gouvernements provinciaux parce qu'ils varient trop d'une province à l'autre quant à leur valeur et à leur disponibilité). Nous excluons les sources de revenu privées - régimes de retraite privés, REER et autres placements - parce que les personnes qui gagnaient des revenus faibles ou modiques avant la retraite tirent peu ou ne tirent pas de revenus du troisième palier du régime de pension. Nous voulons évaluer les revenus de retraite auxquels tous les Canadiens âgés ont accès.

L'"écart de pauvreté" compare le revenu de retraite provenant de sources publiques (SV, SRG et RPC/RRQ) et le seuil des faibles revenus dans des villes de 500 000 habitants et plus; les chiffres précédés du signe "-" indiquent le nombre de dollars sous le seuil de pauvreté. Le "ratio de remplacement" exprime le revenu de retraite comme pourcentage des revenus nets avant la retraite (c.-à-d. les revenus moins les contributions aux RPC/RRQ, les primes d'asurance-chômage et l'impôt sur le revenu fédéral et provincial). On considère généralement qu'il faut un ratio de remplacement d'au moins 75 pour cent pour maintenir le niveau de vie de ceux dont les revenus sont moyens ou supérieurs.

Le Tableau A examine la situation des personnes seules qui gagnaient la moitié, les trois quarts et le plein montant du salaire industriel moyen pendant leur vie active. Dans chacun des cas, le pensionné se trouve sous le seuil de la pauvreté (un montant estimatif de $9 900) - même celui qui gagnait le salaire industriel moyen pendant sa vie active. Les programmes fédéraux de sécurité de revenu (SV et SRG) fournissent plus de la moitié du revenu des retraités seuls dont les revenus sont inférieurs à la moyenne. Un salarié moyen, qui reçoit la pension maximale du RPC/RRQ ($387,50 par mois en 1984), est quand même admissible à un SRG supérieur à $1 000, et doit se contenter d'un revenu qui est inférieur au seuil de pauvreté et qui équivaut à seulement la moitié du revenu net qu'il gagnait avant la retraite.

Tableau A

Revenus de retraite publics, pensionnés seuls, 1984

Revenu de retraite	Revenus avant la retraite: 1/2 salaire moyen ($11,400)		3/4 salaire moyen ($17 100)		salaire moyen ($22 800)	
		%		%		%
SV	$3 220	41	$3 220	38	$3 220	36
SRG	2 140	27	1 503	18	1 089	12
RPC/RRQ	2 549	32	3 823	44	4 650	52
Revenu total	$7 909	100	$8 546	100	$8 959	100
Écart de pauvreté	- 1 991		- 1 534		- 941	
Ratio de remplacement	81%		63%		51%	

Le Tableau B compare les revenus de retraite publics de couples à deux salariés et les revenus nets qu'ils gagnaient avant la retraite. Dans la première colonne, il s'agit d'un couple dont un conjoint gagnait la moitié et l'autre le quart du salaire industriel moyen. Leurs revenus de retraite les situent à $283 au-dessus du seuil de pauvreté, et une grande partie (71 pour cent) de leurs revenus proviennent de la SV et du SRG. Le deuxième couple, dont les revenus combinés sont équivalents au salaire moyen, n'obtient que $920 de plus que le seuil des faibles revenus. Le RPC/RRQ fournit seulement 36 pour cent de son revenu de retraite, et il a droit à un SRG de $2 446. Le troisième couple, dont le revenu familial équivaut à une fois et demie le salaire industriel moyen, est aussi admissible à un SRG; son ratio de remplacement de 55 pour cent est de beaucoup inférieur à la norme de 75 pour cent.

Tableau B

Revenus de retraite publics, couples à deux salariés, 1984[6]

Revenu de retraite	Revenus avant la retraite: 3/4 salaire moyen ($17 100)	%	salaire moyen ($22 800)	%	1¼ salaire moyen ($34 200)	%
SV	$6 440	48	$6 440	46	$6 440	43
SRG	3 083	23	2 446	18	1 395	9
RPC/RRQ	3 823	29	5 097	36	7 199	48
Revenu total	$13 346	100	$13 983	100	$15 034	100
Écart de pauvreté	283		920		1 971	
Ratio de remplacement	70%		72%		55%	

Le Tableau C se rapporte à des couples à un salarié. Comme dans le cas des personnes seules et des couples à deux salariés, leurs revenus de retraite ne sont pas loin du seuil de pauvreté - même dans le cas des couples dont le salarié gagne le salaire moyen - et les programmes de sécurité de revenu (SV/SRG) apportent une large part du revenu de retraite. Les ratios de remplacement sont plus élevés que dans les tableaux précédents parce que le conjoint non salarié a droit à la SV et au SRG, ce qui hausse considérablement le revenu de retraite du couple. Mais de moins en moins de Canadiens âgés se conforment au modèle traditionnel du couple à un salarié; un pourcentage croissant de personnes âgées font partie de couples dont les deux conjoints participaient à la population active ou sont des personnes seules qui n'ont jamais été mariées, qui sont veufs ou veuves ou qui sont divorcées.

Tableau C

Revenus de retraite publics, couples à un salarié, 1984

Revenu de retraite	Revenus avant la retraite: 1/2 salaire moyen ($11 400)		3/4 salaire moyen ($17 100)		salaire moyen ($22 800)	
		%		%		%
SV	$6 440	51	$6 440	48	$6 440	47
SRG	3 720	29	3 083	23	2 670	19
RPC/RRQ	2 549	20	3 823	29	4 640	34
Revenu total	$12 709	100	$13 346	100	$13 760	100
Écart de pauvreté	- 354		283		696	
Ratio de remplacement	118%		90%		73%	

Le Tableau D indique le revenu de conjoints survivants âgés qui étaient membres non salariés de couples âgés à un salarié (par exemple, des veuves au foyer). Le revenu de retraite se compose de la SV, du SRG et de prestations de survivant du RPC/RRQ (égales à 60 pour cent de la pension de retraite du conjoint décédé). Le ratio de remplacement indique le revenu de retraite de la veuve, exprimé comme pourcentage de la somme qu'elle et son époux recevaient de la SV, du SRG et du RPC/RRQ avant le décès de celui-ci.

Tableau D

Revenus de retraite publics, conjoint survivant, couple à un salarié, 1984

	Revenus avant la retraite					
Revenu de retraite	1/2 salaire moyen ($11 400)		3/4 salaire moyen ($17 100)		salaire moyen ($22 800)	
		%		%		%
SV	$3 220	43	$3 220	41	$3 220	40
SRG	2 650	36	2 267	29	2 019	25
RPC/RRQ	1 529	21	2 294	30	2 790	35
Revenu total	$7 399	100	$7 782	100	$8 029	100
Écart de pauvreté	- 2 501		- 2 118		- 1 871	
Ratio de remplacement*	58%		58%		58%	

* comme pourcentage du revenu de retraite du couple

Les prestations de survivant du RPC/RRQ contribuent beaucoup moins au revenu de la veuve que les SV/SRG, même dans le cas de la veuve dont l'époux gagnait le salaire moyen. Son revenu de retraite provenant de programmes publics équivaut à 58 pour cent seulement du revenu dont elle et son mari disposaient avant le décès de l'époux, et elle se trouve à des milliers de dollars du seuil des faibles revenus.

Le Tableau E examine la situation des conjoints survivants de couples à deux salariés. Les revenus du couple gagnant trois quarts du salaire industriel moyen se répartissent comme suit: un conjoint gagne le quart, l'autre la moitié du salaire moyen. Dans le couple dont les revenus combinés

sont équivalents au salaire moyen, chaque conjoint gagnait la moitié du salaire industriel moyen. Un des conjoints du troisième couple gagnait le salaire moyen, et l'autre la moitié du salaire moyen, soit un revenu combiné égal à une fois et demie le salaire industriel moyen. Nous supposons que le conjoint survivant gagnait le moins élevé des deux revenus, sauf dans le cas du deuxième couple dont les deux membres gagnaient la moitié du salaire moyen. La situation est à peu près la même que celle du conjoint survivant d'un couple à un salarié - un ratio de remplacement peu élevé et un revenu inférieur au seuil de pauvreté dans chaque cas.

Tableau E

Revenus de retraite publics, conjoint survivant, couples à deux salariés, 1984

Revenu de retraite	Revenus avant la retraite		
	3/4 salaire moyen ($17 100)	salaire moyen ($22 800)	1½ salaire moyen ($34 200)
SV	$ 3 220	$ 3 220	$ 3 220
SRG	2 013	1 375	745
RPC/RRQ	2 803	4 078	5 339
Revenu total	$ 8 036	$ 8 673	$ 9 304
Écart de pauvreté	- 1 864	- 1 227	- 596
Ratio de remplacement*	60%	62%	62%

* comme pourcentage du revenu de retraite du couple

D'aucuns prétendent que les pensionnés de l'avenir seront mieux protégés puisque le système de revenu de retraite aura acquis une certaine "maturité". Il y a là un élément de vérité, mais qui n'élimine en rien le besoin d'une réforme d'envergure.

Le budget de février 1984 propose d'assurer que le plafond des gains cotisables du RPC/RRQ (présentement de $20 800, par opposition à un salaire estimatif moyen de $22 800 dans l'industrie) atteigne le salaire moyen en 1987. Le relèvement du niveau de revenu sur lequel se fondent les pensions du RPC/RRQ entraînera une hausse des prestations. En 1984, la pension de retraite maximale serait d'environ $450 par mois si le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension était déjà égal au salaire industriel moyen, au lieu de $387,50 comme c'est le cas présentement.

Il est à noter aussi qu'un nombre croissant de Canadiens âgés sont admissibles à une pension de retraite des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Lorsque les Régimes sont entrés en vigueur en 1966, les personnes qui avaient déjà pris leur retraite n'y étaient pas admissibles; les personnes de 56 à 69 ans qui travaillaient toujours pouvaient participer, mais n'avaient droit qu'à des prestations partielles à la retraite. Depuis 1976, des gens sont admissibles au plein montant de la pension, et chaque année un pourcentage plus élevé de personnes âgées bénéficient de prestations des RPC/RRQ.

Compte tenu de la hausse marquée du taux de participation des femmes au marché du travail - de 23 pour cent au début des années 1950 à 52 pour cent à l'heure actuelle et à 71 pour cent à peu près vers la fin du siècle -, la plupart des femmes recevront après la retraite une pension du RPC/RRQ en leur nom propre. L'adoption récente par le Régime de pensions du Canada de la disposition d'exclusion volontaire pour élever des enfants (adoptée dès 1977 par le Régime de rentes du Québec) permet aux bénéficiaires d'allocations familiales (habituellement des femmes) d'exclure du calcul de leurs gains moyens de carrière sur lesquels se fonde leur pension de retraite, les années pendant lesquelles elles avaient des enfants de moins de 7 ans. Le Conseil économique du Canada affirme que cette modification entraînera pour la moyenne des mères une hausse des prestations de retraite d'environ 22 pour cent.[7]

Malheureusement, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec comportent une restriction: ils ne remplaceront à maturité qu'un quart des gains jusqu'à concurrence du salaire moyen. Comme on l'a déjà expliqué, le

troisième palier du système de revenus de retraite - les régimes de retraite et d'épargne-retraite privés - est censé fournir le revenu de remplacement qui manque. Mais les efforts pour accroître l'étendue de la protection ont ralenti ces dernières années, et nous ne pouvons compter que les régimes de retraite et d'épargne-retraite privés réussiront dans leur forme actuelle à résoudre le problème des pensions.

Conclusion

Les deux Canadiens sur trois dont les revenus sont inférieurs à la moyenne profitent peu de la partie privée du système de revenus de retraite. Ils doivent continuer à dépendre des programmes de sécurité de revenu (la pension universelle de SV et le SRG accordé en fonction de l'évaluation du revenu, et les suppléments provinciaux) pour la majeure partie de leurs revenus, parce que le RPC/RRQ ne remplit que partiellement son rôle en matière de remplacement du revenu et parce qu'ils n'ont pas accès aux régimes de retraite et d'épargne-retraite privés. Bon nombre de travailleurs à revenu moyen feront face à une baisse marquée de leur niveau de vie après la retraite. Ces personnes - la majorité de Canadiens à revenus faibles ou moyens - sont celles qui ont le plus grand besoin d'une réforme des pensions.

Le Guide des pensions, compagnon du présent rapport, conclut au déséquilibre du système canadien de revenus de retraite. L'incapacité des régimes de retraite publics et privés de remplacer adéquatement le revenu gagné avant la retraite exerce des pressions indues sur les programmes de sécurité de revenu qui sont à la base du régime de pensions. Le Supplément de revenu garanti doit répondre aux besoins d'un nombre beaucoup plus élevé de personnes âgées qu'on ne l'avait prévu.

Notre système de revenus de retraite répond le mieux aux besoins de la minorité chanceuse de Canadiens qui étaient à l'aise pendant leur vie active et qui bénéficient de revenus de retraite confortables provenant surtout d'épargnes personnelles et (ou) de régimes de retraite privés. Par contre, la majorité des retraités au Canada doivent se contenter de faibles ou de modestes revenus

provenant dans une large mesure de programmes gouvernementaux de sécurité du revenu et de régimes de retraite publics qui n'ont pas été conçus de manière à répondre à eux seuls aux besoins en matière de remplacement du revenu.

VOIES DE LA RÉFORME DES PENSIONS

Toute proposition sérieuse de réforme du régime de pensions doit être en mesure d'atteindre les deux objectifs mentionnés, soit lutter contre la pauvreté et remplacer le revenu. Le problème de la pauvreté chez les personnes âgées se règle assez facilement, au moyen de hausses des prestations de sécurité de revenu. Il est beaucoup plus difficile de régler la question controversée des solutions à apporter aux régimes de retraite et d'épargne-retraite publics et privés qui forment les deuxième et troisième paliers du système de revenus de retraite.

Des douzaines de rapports sur le régime de pensions ont paru depuis quelques années, chacun présentant diverses propositions de réforme détaillées. Nous ne tenterons pas de commenter toutes les recommandations qui ont été faites, mais nous dégagerons plutôt les principales approches de la réforme des pensions et les arguments-clé de leurs défenseurs et de leurs opposants. Bien entendu, les séries de réformes proposées ne se situent pas toutes bien clairement dans un camp ou dans l'autre; certaines - y compris la position de compromis dont il sera question au chapitre suivant - font appel à des éléments des différentes écoles de pensée.

Pour enrayer la pauvreté chez les personnes âgées

Tous s'accordent à dire qu'aucun Canadien âgé ne devrait vivre dans la pauvreté. La plupart des gens considèrent une hausse du Supplément de revenu garanti comme le meilleur moyen de réaliser cet objectif fondamental du système de revenus de retraite.

Le taux du SRG a été relevé (de plus que l'indexation trimestrielle normale en fonction du coût de la vie) quatre fois depuis l'entrée en vigueur du programme en 1967. La dernière augmentation, annoncée dans le budget de février 1984, haussera le SRG accordé aux personnes seules et aux couples comptant un

pensionné de $50 par mois - $25 en juillet et $25 encore en décembre 1984. Les prestations SV/SRG combinées, au taux applicable aux personnes seules, seront de $6 634 en 1984; sans la hausse du SRG, elles auraient été de $6 458.

Le Tableau F illustre les effets de la hausse du SRG chez les pensionnés seuls. Nous indiquons les prestations accordées en décembre 1984; elles incluent donc le plein montant de l'augmentation. (Les montants ont été arrondis au dollar le plus près.)

Tableau F

Prestations maximales de SV/SRG, personnes seules et couples âgés, décembre 1984

	Personne seule	Couple	Personne seule/Couple
Avant le budget	$549	$972	56%
Après le budget	600	972	62
Seuil de pauvreté	825	1 089	76
Écart de pauvreté	- 225	- 117	

Sans l'augmentation annoncée dans le budget, les personnes seules recevant la SV et le SRG au taux maximal obtiendraient $549 par mois, soit $276 de moins que le seuil des faibles revenus mensuel dans une région métropolitaine. (Nous supposons des seuils de faibles revenus en 1984 de $9 900 pour une personne et de $13 063 pour un couple habitant une ville de 500 000 personnes ou plus, ce qui équivaut à $825 et à $1 089 par mois respectivement.) La hausse du SRG réduit l'écart de pauvreté chez les personnes seules de $50 par mois, mais elles demeurent quand même plus éloignées du seuil de pauvreté que les couples âgés (à $225 du seuil, alors que les couples sont à $117 du seuil de pauvreté). En haussant le SRG seulement dans le cas des personnes seules, le budget fera passer leurs prestations SV/SRG combinées de 56 à 62 pour cent du revenu accordé aux couples. Des études ont révélé qu'il faut à une personne seule environ deux tiers du revenu d'un couple; par conséquent, la hausse de $50 améliore la situation des Canadiens âgés seuls par rapport à celle des couples.

Les suppléments de revenu provinciaux pour les personnes âgées (exposés dans le Guide des pensions) aident aussi à rétrécir l'écart entre les deux groupes. En Alberta, par exemple, un pensionné seul à faible revenu recevra $600 par mois du gouvernement fédéral, et $95 par mois du gouvernement provincial, soit un total de $695. Ces prestations sont inférieures de $130 au seuil des faibles revenus à Calgary et à Edmonton; mais l'écart aurait été de $225 sans le supplément du gouvernement de l'Alberta. Quatre provinces - Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et le Québec - n'accordent pas de suppléments de revenu aux personnes âgées. Dans les provinces et les territoires qui versent des suppléments, les prestations varient entre $188 par année pour les personnes âgées seules au Manitoba et $1 200 pour les personnes seules au Yukon.

La meilleure façon d'améliorer le sort des Canadiens âgés pauvres - notamment du nombre croissant de personnes seules - consiste à améliorer davantage le Supplément de revenu garanti de manière à leur fournir un revenu équivalent au seuil des faibles revenus. Mais on ne peut régler par une simple hausse du SRG le problème de la pauvreté chez les personnes âgées du Canada. Trop de personnes âgées (la moitié de la population âgée) reçoivent le Supplément de revenu garanti à cause de l'échec des deuxième et troisième paliers du système de revenus de retraite. Il faut une réforme majeure du RPC/RRQ et (ou) des régimes de retraite et d'épargne-retraite privés pour réduire le nombre de personnes âgées pauvres et permettre ainsi d'apporter de nouvelles améliorations au SRG.

Une réforme des pensions publiques ou des pensions privées?

Les deuxième et troisième paliers de notre système de revenus de retraite sont censés permettre aux Canadiens de mettre une partie de leurs gains de côté en vue de la retraite. La plupart des experts s'accordent à dire que les régimes de retraite et d'épargne-retraite publics et privés ne remplacent pas une proportion suffisante du revenu d'une grande partie des travailleurs. On ne s'entend toutefois pas sur les meilleures façons de corriger cette situation.

Trois grandes écoles de pensée ont proposé des mécanismes de réforme du régime canadien de pension. Deux d'entre elles préconisent l'amélioration des régimes de retraite privés, tandis que la troisième prône l'extension du rôle des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

a) réforme de la réglementation

Les défenseurs de la réforme de la réglementation partagent une position philosophique qui les distingue des deux autres camps. On considère que la responsabilité d'un revenu de retraite adéquat incombe essentiellement aux particuliers, qui doivent épargner pendant leur vie active en vue des années de retraite. Les tenants de cette approche s'objectent à toute nouvelle intervention gouvernementale dans le domaine des pensions, sauf pour améliorer par le biais législatif les normes régissant les régimes de retraite privés. Et surtout, la participation aux régimes de retraite privés doit demeurer volontaire; à leur avis, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec imposent déjà suffisamment d'obligations au régime de pensions. La réforme des pensions doit faire appel à l'initiative personnelle et non à des mesures imposées par le gouvernement.

Les tenants de cette approche - parmi lesquels se trouvent les représentants du monde des affaires, le ministère fédéral des Finances et la plupart des gouvernements provinciaux - croient que la structure du système actuel de revenus de retraite ne nécessite aucun changement majeur. Il faudrait seulement améliorer la réglementation des régimes privés pour venir à bout des problèmes d'acquisition et de transférabilité des droits de pensions et des prestations de survivant. On considère l'élargissement de la protection accordée par les régimes de retraite et d'épargne-retraite privés comme une façon acceptable de répondre aux besoins en matière de remplacement du revenu.

Une loi fédérale régit les régimes de retraite privés. La Loi sur les normes des prestations de pension s'applique aux régimes de retraite privés qui protègent un million d'employés dans la fonction publique fédérale, les sociétés de la Couronne, les banques, les industries du transport et des communications, et dans les territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Mais la plupart des membres de régimes privés - 3,5 millions de personnes - sont soumis à une juridiction provinciale; toutes les provinces à l'exception de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Colombie-Britannique disposent de telles lois. Les normes des prestations de pension établissent des exigences minimales que les régimes privés doivent respecter. La réforme de la réglementation a pour but d'améliorer ces normes.

L'**attribution** plus hâtive des droits de pension aiderait sensiblement à réduire les pertes que subissent les employés qui changent souvent d'emploi au cours de leur carrière. Présentement, l'attribution des cotisations de l'employeur est obligatoire lorsque l'employé compte 10 années au service de son employeur et a atteint l'âge de 45 ans. La loi prévoit aussi l'**immobilisation** des cotisations acquises, ce qui signifie que les participants peuvent obtenir le remboursement de leurs cotisations s'ils changent d'employeur, et s'assurent ainsi de recevoir une pension après la retraite.

Le Comité des affaires sur la politique des régimes de retraite, composé de treize grandes associations canadiennes professionnelles et commerciales regroupant une vaste gamme d'entreprises du secteur privé, a réussi à faire adopter une position favorable à la réforme de la réglementation. Le Comité recommande l'immobilisation des cotisations acquises après 5 années de service et passé l'âge de 30 ans, ou après un an de service si l'âge et les années de service s'élèvent au total à 45 ans.[8]

Au Manitoba, on vient de modifier la loi sur les normes des pensions afin d'assurer l'attribution des droits de pension après 10 années de service, quel que soit l'âge; toutefois, les cotisations sont immobilisées seulement à partir de l'âge de 45 ans. À partir de 1985, les cotisations acquises seront immobilisées après 5 ans de service et, à partir de 1990, après 2 années seulement. En Saskatchewan, on exige maintenant l'immobilisation des cotisations acquises pour les participants qui ont travaillé pendant au moins un an au service d'un employeur et dont l'âge et les années de service dans la province s'élèvent au total à 45 ans au moins.

Tous conviennent aussi du bien-fondé de la **transférabilité** à l'intérieur des régimes de retraite privés, de manière que les travailleurs qui changent d'emploi puissent apporter leurs crédits de pension chez un nouvel employeur et les transférer au nouveau régime de pensions. Certains experts préconisent la mise au point d'accords de transférabilité entre employeurs d'une même industrie - une approche qu'on utilise déjà dans le secteur public, les universités, l'industrie de l'assurance-vie et le domaine de la construction. Mais comme il y avait 14 586 régimes de retraite privés au Canada lors du dernier recensement, les accords entre employeurs ne sont pas une solution pratique au problème de transférabilité en général.

Au lieu de négocier une myriade d'accords compliqués entre des employeurs individuels, il serait peut-être plus pratique de mettre sur pied un nouveau mécanisme enregistré d'épargne-retraite. Peu importe où l'employé se dirige (chez un autre employeur, à l'extérieur de la population active ou dans une catégorie de travailleurs autonomes), il pourrait apporter avec lui ses crédits de pension acquis grâce à ce régime d'épargne personnel. Le Livre vert du gouvernement fédéral sur la réforme des pensions favorisait la création d'un tel mécanisme, appelé un Compte enregistré de pension (CEP).[9] Contrairement à un REER, le CEP accepterait des contributions d'employeurs au nom d'employés et les crédits seraient immobilisés jusqu'à la retraite.

Une des principales lacunes des régimes de retraite privés a trait à l'insuffisance de la protection qu'ils accordent contre l'**inflation**. Comme on l'explique dans le Guide des pensions, l'inflation ronge la valeur et des crédits de pension avant la retraite et des prestations accordées après la retraite. On ne s'entend pas sur les moyens de lutter contre ce problème, les employeurs craignant les coûts supplémentaires qu'une telle réforme entraînerait.

Une des solutions envisagées a trait à la méthode "d'indexation en fonction de l'intérêt excédentaire", selon laquelle le montant de la pension serait rajusté en fonction du rendement réel de l'investissement en regard de l'actif de la caisse de retraite en sus d'un taux de rendement minimum. Le Livre vert du gouvernement fédéral cite une proposition provenant de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite. Il faudrait que les prestations de retraite, les rentes différées et les crédits

de pension accumulés soient majorés d'un montant minimum tous les ans, selon un coefficient de rajustement établi en fonction de l'inflation et que le gouvernement publierait tous les ans, soit: la différence entre le "taux directeur" (rendement moyen des obligations à long terme du Gouvernement du Canada au cours des cinq dernières années) et un "taux de base" de 3,5 pour cent (le taux de rendement approximatif que les fonds de retraite auraient pu avoir s'il n'y avait pas eu d'inflation). Par exemple, si le rendement moyen quinquennal des obligations à long terme du Canada était de 11 pour cent, les prestations seraient indexées chaque année de 11 pour cent moins 3,5 pour cent, soit 7,5 pour cent.

Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions a proposé que les prestations de pension soient indexées sur la hausse annuelle de l'Indice des prix à la consommation, moins 2,5 pour cent. Ces hausses seraient limitées par la moins importante de deux mesures de la capacité contributive: un plafond représentant le rendement de la caisse des pensions, ou un plafond mesurant la productivité actuelle de l'économie.[10]

La plupart des représentants du secteur privé s'objectent à l'idée d'une protection obligatoire contre l'inflation pour les régimes de retraite privés. Le Comité des affaires sur la politique des régimes de retraite s'en est pris à la proposition du Livre vert relative à l'intérêt excédentaire, sous prétexte qu'elle coûterait cher aux employeurs; selon lui, les employeurs devraient demeurer libres d'apporter des rajustements pour contrer l'inflation et être encouragés à le faire par de nouvelles mesures fiscales.

Les tenants d'une réforme de la réglementation reconnaissent aussi la nécessité de changements visant à **protéger** davantage **les conjoints** des participants de régimes de retraite. On a accordé une attention particulière à trois mesures: le partage des crédits de pension lorsque les conjoints se séparent; la mise en place de prestations de survivant; et le maintien des prestations de survivant lorsque les bénéficiaires se remarient.

On s'accorde généralement à dire que, comme dans le cas des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, les prestations de pension accumulées pendant le mariage (ou une union de fait reconnue par la loi provinciale sur la

famille) devraient être réparties également entre les conjoints en cas de rupture du mariage. Il sera question, dans le prochain chapitre, des projets du gouvernement fédéral visant à modifier ses normes de prestations pour mettre ce changement en application; les lois sur la famille dans certaines provinces - Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba et Nouveau-Brunswick - reconnaissent maintenant le partage des crédits en cas de rupture du mariage.

Sauf en Saskatchewan et au Manitoba, les lois sur les normes des pensions n'obligent pas les régimes à accorder des prestations de survivant. Le Livre vert sur la réforme des pensions recommandait que tous les régimes de retraite privés, les REER et le Compte enregistré de pension proposé offrent des prestations de retraite sous forme de rente réversible, c.-à-d. une pension de retraite réduite du point de vue actuariel afin d'offrir des prestations de survivant. (Les conjoints pourraient s'entendre par écrit sur une forme de paiement autre que la rente réversible.) Les prestations de survivant seraient égales à au moins 60 pour cent des prestations de retraite initiales.

La Saskatchewan vient de modifier sa loi sur les prestations de pension afin d'obliger tous les régimes n'offrant pas de prestations de survivant à offrir des rentes réversibles; à moins que le conjoint survivant n'y ait renoncé par écrit, il faudra lui accorder des prestations de survivant égales à au moins la moitié des prestations de retraite. Le Manitoba a adopté une disposition semblable; le conjoint survivant doit cependant recevoir deux tiers de la rente réversible, et il faut l'accord des deux conjoints pour renoncer aux prestations de survivant.

Le Québec vient d'abolir le règlement selon lequel les bénéficiaires qui se remariaient ne pouvaient plus recevoir de prestations de survivant du Régime de rentes du Québec. Le gouvernement fédéral propose d'en faire autant en ce qui concerne le Régime de pensions du Canada et les régimes de retraite privés soumis aux normes fédérales de pension. Comme dans le cas des règlements sur le partage des crédits de pension et sur les prestations de survivant, cette modification cherche à doter les régimes de retraite privés de certains des avantages offerts par le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec.

Ces réformes de la réglementation visant à renforcer les régimes de retraite privés sont nécessaires et attendues depuis longtemps. Le ministère fédéral des Finances croit que la série de changements proposés dans le budget de février 1984 (on y reviendra dans le prochain chapitre) hausserait de 15 à 20 pour cent le revenu de retraite global, et qu'il en coûterait aux employeurs et aux employés de 1,1 à 1,5 pour cent de la masse salariale. Les travailleurs du secteur privé bénéficieraient encore plus - le revenu de pension total pourrait grimper de 20 à 25 pour cent à longue échéance - parce que leurs régimes actuels ont tendance à être plus faibles que les régimes de retraite des employés du secteur public.[11] Les femmes mariées et divorcées bénéficieraient de meilleures prestations de conjoint; les mesures visant à régler leurs problèmes d'acquisition et de transférabilité des droits et d'inflation aideraient les femmes en général puisqu'elles changent d'employeur plus souvent que les hommes et reçoivent des prestations pendant plus longtemps parce qu'elles ont tendance à vivre plus longtemps que les hommes.

Malheureusement, ces changements ne toucheront que les gens qui participent déjà à un régime de retraite privé. Et la plupart des femmes ne participent pas à des régimes privés, non plus que la plupart des employés du secteur privé et la plupart des travailleurs à revenu inférieur à la moyenne. **C'est là l'inconvénient majeur de la réforme de la réglementation: on n'aide que la minorité de Canadiens - gagnant pour la plupart des revenus supérieurs à la moyenne - qui participent à des régimes de retraite privés.**

Cette approche de la réforme des pensions ne corrige pas le principal défaut des régimes de retraite privés, c.-à-d. la protection lamentable qu'ils offrent à la population active. En effet, en décidant de compter exclusivement ou essentiellement sur la réforme de la réglementation du régime de pension, on **élargit** l'écart entre la minorité de citoyens qui disposent d'un régime de retraite privé et la majorité de Canadiens qui n'en ont pas.

D'aucuns craignent aussi la réaction des employeurs face aux coûts inhérents à la réforme de la réglementation. Les employeurs qui offrent des régimes de retraite feront sans doute payer ces dépenses supplémentaires à leurs employés au moyen de salaires réduits et (ou) diminueront les prestations garanties par leur régime.

Non seulement ce type de réforme est-il incapable de régler la question cruciale de la protection, mais il pourrait même l'aggraver. Les dépenses accrues occasionnées par des normes de pension plus sévères (notamment la protection contre l'inflation) pourraient dissuader certains employeurs d'instaurer des régimes de retraite et même en pousser d'autres à laisser tomber leurs régimes. Cette éventualité est particulièrement décourageante puisque les petits employeurs - qui ont tendance à engager une plus grande proportion de petits salariés et qui sont moins en mesure de supporter les dépenses contributives et administratives des régimes de retraite privés - sont encore moins susceptibles de mettre sur pied un régime de retraite soumis à des normes plus sévères. Les gros employeurs, par contre, sont beaucoup mieux placés pour faire face à de telles normes parce qu'ils offrent déjà des régimes de retraite dont les normes se rapprochent de celles qui sont prévues par ce type de réforme.

b) <u>régimes de retraite privés obligatoires</u>

À la lumière des lacunes de la réforme de la réglementation, des tenants de la réforme des régimes privés ont préconisé l'adoption de régimes de retraite privés obligatoires. Tous les employeurs seraient tenus de fournir des régimes de retraite, et tous les employés seraient obligés d'y participer.

Les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec continueraient de remplacer 25 pour cent des gains jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen. Mais le troisième palier du système de revenus de retraite se diviserait en deux parties: des régimes de retraite privés obligatoires pour tous les travailleurs, pour remplacer une partie supplémentaire des gains, et des régimes de retraite et d'épargne-retraite privés facultatifs pour ceux qui souhaitent épargner davantage en vue de la retraite et qui ont la capacité financière de le faire. Le RPC/RRQ et les régimes privés obligatoires assureraient ensemble à tous les pensionnés un niveau de remplacement du revenu beaucoup plus adéquat qu'en ce moment.

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a proposé l'adoption de régimes obligatoires en 1981. Aux termes de cette proposition, tous les employeurs seraient tenus, d'offrir un régime de retraite

privé couvrant la partie des gains variant entre 50 et 150 pour cent du salaire industriel moyen à tous les employés de plus de 25 ans . Le régime devrait remplacer 30 pour cent du revenu entre la moitié et le plein montant du salaire industriel moyen, et 55 pour cent du revenu entre la moyenne des gains et une fois et demie la moyenne.[12]

Les régimes seraient tenus d'assurer l'acquisition et l'immobilisation des crédits de pension et d'offrir des prestations de survivant égales à deux tiers de la pension de retraite. Les prestations augmenteraient chaque année en fonction des revenus de placement de la caisse supérieurs à 3 pour cent. Les employeurs choisiraient le régime qu'ils désirent, pourvu qu'il réponde aux normes des prestations de pension.

La commission royale d'enquête sur les pensions en Ontario s'est aussi prononcé en faveur de l'approche d'une réforme au moyen de régimes de retraite obligatoires. Intitulée PURS (Provincial Universal Retirement System), sa proposition est une variante du Régime enregistré d'épargne-retraite. Tous les travailleurs ontariens âgés de 18 à 64 ans devraient participer au régime à moins de faire déjà partie d'un régime privé fournissant des prestations au moins équivalentes. Les employeurs verseraient 2 pour cent des gains cotisables, alors que le taux de cotisation des employés dépendrait de leur âge (1 pour cent pour les 18 à 30 ans, 1,5 pour cent pour les 30 à 45 ans, et 2 pour cent pour les employés de 45 à 65 ans; les gains cotisables seraient les mêmes que ceux des RPC/RRQ (c.-à-d. entre l'exemption de base de l'année et le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension). Les cotisations seraient acquises et immobilisées. L'employé déciderait lui-même dans quelle institution financière il placerait cet argent (c.-à-d. trust, caisse populaire, compagnie d'assurance-vie ou nouvel organisme central de pensions que le gouvernement ontarien mettrait en place) et le régime suivrait l'employé lorsqu'il change d'emploi.[13]

La proposition PURS réglerait le problème de la protection, mais son aptitude à remplacer le revenu est douteuse. Il n'est pas du tout certain que le régime puisse, comme ses concepteurs le souhaiteraient, fournir de 25 à 30 pour cent du revenu jusqu'à concurrence du salaire moyen.

Presque tous les membres de régimes de retraite privés participent à des régimes "à prestations déterminées" promettant un revenu de retraite fondé

sur les années de service et, habituellement, sur les gains. Par exemple, le régime établit les prestations de retraite d'après le nombre d'années de service cotisables, jusqu'à concurrence de 35, multiplié par 2 pour cent de la moyenne des gains pendant les six années consécutives de meilleurs gains de l'employé. Le PURS, par contre, est un régime d'épargne "à prestations déterminées" ou "à cotisations définies" qui détermine les contributions et dont les prestations éventuelles dépendent de la rente que permettent d'acheter les contributions et les intérêts accumulés en caisse.

Des critiques ont fait remarquer que le PURS ferait porter tous les risques au travailleur individuel. Sa pension de retraite dépendrait du rendement du mécanisme de placement qu'il a choisi (qui subit aussi les effets de l'inflation) et des taux des rentes accordées au moment où il prend sa retraite (puisqu'il doit se procurer une rente à la retraite avec les sommes qui lui viennent du PURS). La valeur de remplacement réelle de sa pension dépendra de la fluctuation des revenus de placement et des salaires pendant la durée de sa vie active. Malheureusement, l'employé a peu ou n'a pas de contrôle sur ces facteurs économiques compliqués; il est faux de prétendre que le régime protège la notion de "responsabilité individuelle". Des employés gagnant le même salaire et versant les mêmes contributions au régime pourraient bénéficier de prestations de retraite fort différentes, selon le rendement de leur régime d'épargne particulier.[14] Ces défauts ont porté un critique à comparer le régime d'épargne à une loterie - "la loterie des régimes de retraite".[15]

On a aussi critiqué le caractère bien peu pratique de la réforme au moyen de régimes de retraite obligatoires. Cette approche serait compliquée du point de vue administratif comme du point de vue juridique. Il faudrait des accords fédéraux-provinciaux détaillés pour éviter que les normes régissant les régimes privés obligatoires ne varient sensiblement d'une province à l'autre. Il serait difficile d'en arriver à la transférabilité complète, à l'échelle du pays (un des avantages des RPC/RRQ), au moyen d'une approche permettant une grande variété de régimes. Les petits employeurs - qui sont très peu nombreux à offrir des régimes de retraite privés à l'heure actuelle - pourraient trouver trop lourd le fardeau administratif et financier des régimes obligatoires; cette approche leur semblerait une nouvelle intrusion injustifiée du gouvernement dans leurs affaires. La mise en oeuvre progressive des régimes obligatoires

s'étendrait sur plusieurs années (47 ans dans le cas du PURS) - des années précieuses pour les travailleurs d'aujourd'hui.

En fin de compte, très peu de gens ont donné leur appui aux régimes de pension obligatoires. Le Comité des affaires sur la politique des régimes de retraite (qui compte parmi ses membres l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, dont nous avons signalé plus tôt la proposition de pensions obligatoires) a opté pour une réforme de la réglementation et rejeté la réforme au moyen de pensions obligatoires. Les deux associations nationales de petits commerçants - la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et le Conseil national de la petite entreprise - considèrent les régimes de retraite obligatoires comme une voie de catastrophe financière pour les petits employeurs qui survivent de peine et de misère à la récession et ne peuvent accorder des bénéfices supplémentaires à leurs employés. Pour des motifs tout à fait différents, que nous aborderons maintenant, les tenants de l'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec rejettent aussi la réforme au moyen de régimes de retraite privés obligatoires.

c) extension des RPC/RRQ

La troisième voie de la réforme des pensions passe par le renforcement des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Au coeur de cette approche se trouve l'extension des régimes de manière qu'ils remplacent une plus grande proportion du revenu gagné avant la retraite. Nous passerons aussi en revue d'autres améliorations qui pourraient être apportées aux régimes, que les RPC/RRQ soient élargis ou non.

(i) extension

Les syndicats et la plupart des groupes de femmes, de pensionnés et d'assistés sociaux doutent que la réforme de la réglementation ou que des régimes de retraite privés obligatoires puissent apporter une solution satisfaisante au problème des pensions. Ils préfèrent à ces deux approches l'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, au delà de la limite actuelle de 25 pour cent des gains jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen. Les propositions varient, mais la plupart recommandent de

doubler la capacité de remplacement des revenus des RPC/RRQ à la moitié des gains cotisables jusqu'à concurrence du salaire moyen dans l'industrie.

Il existe des arguments de taille en faveur de l'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Ils ont été conçus de manière à s'appliquer universellement et protègent tous les types de travailleurs - employés et travailleurs autonomes, les travailleurs à temps partiel comme les travailleurs à plein temps, les nouveaux-venus sur le marché du travail aussi bien que ceux qui y sont depuis longtemps, et les travailleurs de tous les niveaux de revenu. Les RPC/RRQ prévoient l'acquisition des cotisations immobilisées et la transférabilité complète; peu importe le nombre de fois qu'un travailleur change d'emploi, la région du pays qu'il habite, et ses antécédents en matière d'emploi, ses contributions aux RPC/RRQ et celles de ses employeurs le suivent. Les Régimes offrent une gamme complète de bénéfices; outre la pension de retraite de base, les Régimes accordent des prestations de survivant, d'orphelin, d'invalidité et de décès, toutes administrées par le même régime. Les crédits de pension et les prestations sont pleinement indexés de manière à contrer les effets de l'inflation, réalisation qui semble quasi hors d'atteinte aux termes des propositions visant à améliorer les régimes privés. On garantit aux cotisants des RPC/RRQ une pension égale à une proportion déterminée de leurs gains cotisables de vie entière.

Non seulement les RPC/RRQ sont-ils conçus d'une façon plus avantageuse - protection universelle, acquisition et transférabilité des contributions, et crédits et prestations pleinement indexés - mais on pourrait aussi procéder à leur extension progressivement, dans un laps de temps assez court. Les Régimes sont en vigueur depuis assez longtemps pour avoir gagné la confiance et l'appui de la plupart des Canadiens. L'appareil administratif déjà en place, qui fonctionne efficacement, pourrait sans coûts supplémentaires importants s'accommoder des changements mineurs qui permettraient d'élargir le cadre des bénéfices. L'extension des Régimes, ironiquement, n'entraînerait pas de nouvelle intrusion du gouvernement dans le secteur privé (puisque tous les employeurs contribuent déjà aux Régimes au nom de leurs employés), alors que la réforme des pensions faisant appel à des régimes privés obligatoires nécessiterait une nouvelle forme de contrôle gouvernemental et des écritures

supplémentaires pour les employeurs, en particulier pour ceux qui n'ont pas présentement de régime de pensions.

Ceux qui s'objectent à l'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec ne peuvent nier les avantages pratiques évidents de cette approche, comparée à la réforme de la réglementation et aux régimes de retraite privés obligatoires. Ils s'opposent à un régime de retraite public élargi sous prétexte qu'il dérangerait l'économie, menacerait la reprise économique et imposerait un fardeau financier que les générations futures refuseraient de porter.

Les tenants de l'extension des RPC/RRQ sont d'avis que la question de notre aptitude, sur le plan financier, à nous doter d'un meilleur système de revenu de retraite relève autant du domaine politique que du domaine économique. Il est évident que le système actuel ne répond pas adéquatement aux objectifs de lutte contre la pauvreté et de remplacement du revenu, et la croissance continuelle de la population âgée amplifiera à l'avenir les lacunes du système. Les défenseurs de cette approche croient que les Canadiens sont prêts à payer les taux de cotisation plus élevés accompagnant l'amélioration des RPC/RRQ afin de leur assurer un revenu acceptable après la retraite. À ceux qui prétendent que le pays ne peut se permettre d'apporter d'importantes améliorations aux pensions, ils répondent que la question cruciale à laquelle il faut répondre est la suivante: pouvons-nous nous permettre de ne <u>pas</u> réformer le régime de pensions?

Les arguments selon lesquels l'extension des RPC/RRQ ruinerait l'industrie des régimes de retraite privés, débalancerait les marchés financiers privés, découragerait l'épargne personnelle et accorderait trop de pouvoir économique au gouvernement ne sont pas plus convaincants. Les tenants de l'extension des RPC/RRQ ne souhaitent pas abolir les régimes de pension et d'épargne-retraite privés ou l'utilisation de la caisse des pensions comme source de capitaux de placement. Un régime public élargi s'appliquerait seulement aux revenus jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen, laissant amplement de place à la partie privée du régime de retraite, qui pourra continuer à répondre aux besoins, en matière de revenus de retraite, du tiers des Canadiens dont les revenus sont supérieurs à la moyenne.

Le Conseil économique du Canada a conclu que les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec n'ont pas fait baïsser l'épargne personnelle.[16] Après avoir étudié attentivement la situation, le Congrès du travail du Canada n'a rien trouvé qui confirme que le financement d'un régime de pensions par répartition pure nuit à l'épargne, à l'investissement et à la croissance économique.[17] En vertu du financement par répartition pure, les contributions courantes garantissent les prestations de retraite courantes et les coûts administratifs, et peuvent fournir une réserve d'urgence pour protéger contre des fluctuations à court terme imprévues dans les recettes ou les dépenses. Dans son rapport intitulé Le financement du Régime de pensions du Canada, le Conseil national du bien-être social recommandait que le Régime de pensions du Canada abandonne le système actuel de financement partiel (en vertu duquel les cotisations excèdent les dépenses et réalisent des surplus, dont la majeure partie est prêtée aux provinces) pour adopter un financement par répartition pure. Un tel changement minimiserait les hausses de cotisations requises pour élargir le cadre des RPC/RRQ et abolirait l'importante caisse de réserve, éliminant ainsi les craintes que l'extension des Régimes n'accorde au gouvernement une caisse de capitaux de placement de grande envergure.

Qu'on procède ou non à l'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, il faudra quand même hausser les taux de cotisation pour que les régimes demeurent financièrement viables malgré le nombre croissant de prestataires admissibles dans la population canadienne comptant de plus en plus de retraités. Le taux de cotisation actuel, qui est de 3,6 pour cent pour les contributions combinées employeur/employé et pour celles des travailleurs autonomes, devra augmenter au cours des cinquante prochaines années à environ 9 à 10 pour cent. Si on doublait les prestations des RPC/RRQ et si on adoptait d'autres modifications proposées dans le Livre vert sur la réforme des pensions (discutées plus loin dans le présent chapitre), le taux de cotisation devrait s'élever à 20 pour cent environ d'ici 2030. L'employé contribuerait à peu près 10 pour cent de ses gains jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen, plutôt que 1,8 pour cent comme c'est le cas présentement. Il suffirait, pour alléger le fardeau financier que représente un tel taux de cotisation pour les travailleurs à faible revenu, de hausser l'exemption de base de l'année ou de remplacer par un crédit d'impôt la déduction fiscale des contributions aux RPC/RRQ.

Les tenants de l'extension des RPC/RRQ font remarquer que le taux de cotisation accordé au financement d'un régime renforcé est faible en regard de normes internationales. Plusieurs pays de l'Europe de l'Ouest comptant une population âgée beaucoup plus importante que la nôtre fournissent des pensions publiques plus avantageuses qui requièrent des contributions plus élevées. En 1979, les taux de cotisation des régimes de retraite publics (employeurs et employés) étaient de 24,7 pour cent en Norvège, de 20,3 pour cent en Suède, de 19,5 pour cent en Autriche, de 19,0 pour cent dans les Pays-Bas, de 18,0 pour cent en Allemagne-de-l'Ouest, de 14,0 pour cent en Belgique et de 12,9 pour cent en France. Leur économie ne s'en est pas moins bien tirée que la nôtre, et s'en tire mieux dans certains cas; l'argument selon lequel des RPC/RRQ améliorés feraient porter un poids intolérable à l'économie canadienne relève donc davantage du domaine des manchettes sensationnelles que de la réalité.

La crainte qu'une réforme majeure des pensions pourrait nuire à la reprise économique est très pessimiste. Les taux de cotisation des RPC/RRQ augmenteraient de façon régulière et progressive sur une période de plusieurs années; l'économie aurait donc tout le temps voulu pour s'adapter. Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions a recommandé de fixer les taux de cotisation du RPC pour une période de 25 ans, à partir de 1985, tout en prévoyant une révision des taux tous les cinq ans afin de permettre les rajustements nécessaires.

Bien que des RPC/RRQ renforcés coûteraient plus cher aux Canadiens à titre de cotisants, ils leur épargneraient de l'argent à titre de contribuables. Un moins grand nombre de pensionnés dépendraient du Supplément de revenu garanti, de l'Allocation au conjoint et des prestations sociales et des suppléments de revenu provinciaux. Les gouvernements fédéral et provinciaux accordent présentement une grande variété d'allégements fiscaux, de subventions et de services pour aider à compenser les faibles revenus des citoyens âgés (ces mesures font l'objet d'une discussion dans le Guide des pensions). Des RPC/RRQ renforcés pourraient réduire ou éliminer la raison d'être de certains de ces programmes et services. Les gouvernements tireraient aussi des recettes fiscales supplémentaires de la hausse des revenus des pensionnés.

Les critiques de l'extension des régimes de retraite publics soulèvent souvent le spectre d'une catastrophe démographique selon lequel la croissance inexorable de la population âgée épuisera de plus en plus les ressources de la société et fera porter un poids excessif à nos enfants et à nos petits-enfants. Si on hausse le taux de cotisation pour offrir de meilleurs RPC/RRQ, disent-ils, les générations futures pourraient refuser de sacrifier leurs gains à une population âgée nombreuse.

Notre rapport Soixante-cinq ans et plus a examiné ce sombre scénario et l'a trouvé exagéré et incomplet. On compte aujourd'hui 17 Canadiens âgés pour 100 Canadiens en âge de travailler. Ce ratio de dépendance des personnes âgées continuera d'augmenter graduellement pendant les trente prochaines années, puis grimpera rapidement de 22 pensionnés pour 100 personnes de 20 à 64 ans en 2011 à 36 pour 100 en 2031. Mais cette proportion diminuera après l'an 2031, lorsque le nombre de personnes âgées commencera à baisser.

Il faut aussi tenir compte de la proportion de jeunes Canadiens par rapport à celle des personnes en âge de travailler. Le ratio de dépendance des jeunes a considérablement diminué depuis 1961. À l'heure actuelle, on compte 55 Canadiens de moins de 20 ans pour 100 Canadiens en âge de travailler. La proportion continuera de baisser jusqu'à 44 pour cent environ en 2011, puis se maintiendra autour de 45 jusqu'au milieu du siècle.

Ainsi les personnes âgées exerceront les plus grandes pressions sur l'économie pendant une période critique mais limitée d'une durée de vingt ans, soit de 2011 à 2031; la situation s'améliorera par la suite. La baisse continuelle de la proportion de jeunes par rapport à celle des personnes en âge de travailler pendant les trente prochaines années compensera partiellement la hausse du ratio de dépendance des personnes âgées, parce que les jeunes requièrent aussi une large part des ressources publiques et privées.

Les tenants de l'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec considèrent la hausse du nombre de personnes âgées comme un argument en faveur, et non à l'encontre, d'un meilleur régime de pensions. Des RPC/RRQ renforcés allégeraient un peu le fardeau que supportent les programmes de sécurité de revenu, les dépenses fiscales et la mosaïque de subventions et de

services mis sur pied pour compenser en partie les revenus insuffisants d'un si grand nombre de Canadiens à la retraite. Ceux qui prétendent que les travailleurs de demain refuseront de verser les contributions plus élevées aux RPC/RRQ permettant d'offrir une pension adéquate aux travailleurs d'aujourd'hui non seulement considèrent avec beaucoup de pessimisme le lien qui unit les générations, mais oublient que les travailleurs de demain voudront eux aussi un revenu convenable après leur retraite. De plus, les personnes âgées détiendront à l'avenir un pouvoir politique immense, et lutteront pour s'assurer qu'on respecte les promesses qui ont été faites en matière de pensions.

(ii) autres améliorations

On pourrait améliorer d'autres façons encore les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Certaines personnes appuient ces changements même si elles s'opposent à ce que les Régimes soient modifiés de manière à remplacer une plus grande proportion des revenus gagnés avant la retraite.

Le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) augmentera chaque année de 12,5 pour cent jusqu'à ce qu'il atteigne le niveau du salaire industriel moyen; il sera par la suite indexé chaque année en fonction de ce dernier. Le salaire industriel moyen (environ $22 800 en 1984) excède présentement de $2 000 le MGAP ($20 000). Si les deux étaient égaux, la pension de retraite maximale des RPC/RRQ en 1984 serait de $450 par mois au lieu de $387,50 comme c'est le cas présentement, ou 16 pour cent de plus. Plusieurs groupes ont proposé d'accélérer l'échéancier du rattrapage, afin que le MGAP s'élève au niveau du salaire industriel moyen d'ici deux ou trois ans.

Les crédits de pension des RPC/RRQ accumulés pendant la durée du mariage ne peuvent être répartis entre les conjoints qu'en cas de rupture du mariage. Ce partage des crédits pourrait se faire lorsque les conjoints sont séparés depuis trois ans, lorsque le conjoint le plus jeune atteint l'âge de 65 ans, lorsque l'un ou l'autre des conjoints meurt, ou lorsque le conjoint sans salaire (ou celui des deux qui gagne le salaire le plus faible dans un couple à deux salariés) devient invalide.

Certains groupes préconisent l'adoption d'une "pension de personne au foyer" accordée par les RPC/RRQ. Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions a proposé d'adopter un tel régime pour les personnes qui travaillent exclusivement ou principalement au foyer pour prendre soin d'un conjoint, d'un enfant de moins de 18 ans, ou d'un parent invalide adulte et à charge vivant avec le ménage. La pension serait fondée sur la moitié du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension.

On devrait améliorer les prestations de survivant des RPC/RRQ. (Le RRQ accorde déjà de meilleures prestations aux survivants de moins de 65 ans que le RPC). Le Livre vert a proposé que les prestations de survivant du RPC accordées aux conjoints de 65 ans et plus soient remplacées par une rente viagère égale à 60 pour cent de la pension de retraite du conjoint décédé (après le partage des crédits). Si on tient compte de la proposition relative au partage des crédits, le survivant âgé recevrait 80 pour cent des prestations accordées au couple par le RPC avant le décès de l'autre conjoint.

Le Livre vert a proposé deux types de prestations pour les conjoints de moins de 65 ans. Le RPC accorderait des "prestations permanentes" égales aux prestations de survivant aux personnes de 65 ans et plus (c.-à-d. 60 pour cent de la pension partagée accumulée jusqu'à ce jour), et des "prestations de transition" égales aux prestations de Sécurité de la vieillesse pendant trois ans ou jusqu'à l'âge de 65 ans, soit la plus courte des deux périodes. Les survivants avec enfants à charge recevraient les prestations de transition pendant plus longtemps (c.-à-d. jusqu'à ce que le plus jeune enfant atteigne l'âge de 7 ans).

Le Régime de pensions du Canada cesse de verser des prestations de survivant aux bénéficiaires qui se remarient, mais le Régime de rentes du Québec a aboli cette pratique cette année. Plusieurs sont d'avis que le Régime de pensions du Canada devrait en faire autant. On pourrait aussi modifier le RPC de manière à prévoir une plus grande souplesse quant à l'âge de la retraite. Le RRQ permet maintenant aux cotisants de recevoir une pension de retraite réduite d'un point de vue actuariel dès l'âge de 60 ans ou une pension accrue d'un point de vue actuariel jusqu'à l'âge de 70 ans.

Les RPC/RRQ permettent aux cotisants d'exclure 15 pour cent des années de gains les plus faibles sur lesquelles sont fondées leurs prestations de retraite. Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions a recommandé de modifier cette disposition de manière à exclure 25 pour cent des années de gains les plus faibles. Les cotisants dont la moyenne de vie entière est réduite par des périodes de gains faibles dues au chômage ou à une faible rémunération y gagneraient beaucoup.

LE BUDGET DE 1984: UNE RÉFORME PARTIELLE DU RÉGIME DE PENSIONS

Après des années d'études et de discussions, le processus de la réforme des pensions a finalement franchi l'étape de la parole pour accéder à celle de l'action. Malheureusement, la voie qu'on a choisie - le renforcement mais non l'extension des régimes de retraite publics et privés - nous semble l'approche la moins satisfaisante d'une réforme durable.

Les propositions fédérales de réforme des pensions

Le gouvernement fédéral a présenté dans le budget de février 1984 son "Plan d'action pour la réforme des pensions". On y trouve trois éléments: la réforme de la réglementation des régimes de retraite privés; des changements dans les avantages fiscaux pour les cotisants de régimes enregistrés de pension et d'épargne-retraite; et des améliorations au Régime de pensions du Canada et au Supplément de revenu.

(i) réforme de la réglementation

Le gouvernement fédéral souhaite apporter des modifications à la Loi fédérale sur les normes des prestations de pension qui régit les régimes de retraite privés protégeant un million d'employés dans la fonction publique fédérale, les sociétés de la Couronne, les banques, les industries du transport et des communications et les territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Les normes plus sévères, qui entreraient en vigueur au plus tard le 1er janvier 1987, chercheraient à régler les problèmes classiques des régimes de retraite privés, soit l'inflation, l'acquisition et la transférabilité des droits de pension et les prestations de survivant. Le lecteur doit se rappeler que ces propositions s'appliquent seulement aux régimes de retraite privés assujettis à la réglementation fédérale, bien que le gouvernement fédéral souhaite que les provinces apportent des améliorations analogues à leurs normes des prestations de pension.

Les régimes de retraite privés sous juridiction fédérale doivent rajuster chaque année les pensions de retraite et les rentes différées de 60 pour cent de la hausse de l'Indice des prix à la consommation, jusqu'à concurrence de 8 pour cent. Les régimes pourront utiliser une formule de rajustement différente, pourvu qu'elle accorde une protection équivalente ou meilleure contre l'inflation. Par conséquent, les membres de régimes privés qui prendront leur retraite après 1986 recevront des prestations de retraite rajustées en partie seulement en fonction de l'augmentation du coût de la vie; les pensionnés actuels et les participants qui prendront leur retraite au cours des trois prochaines années n'auront aucune protection de la sorte, bien que le Budget incite les promoteurs de régimes à fournir des hausses de prestations à ces personnes, "lorsque les circonstances financières le permettent".

Les propositions fédérales souhaitent aussi que les contributions des employeurs et des employés soient dévolues ou attribuées à ces derniers après deux ans de participation à un régime de retraite privé; les cotisations seront immobilisées, et l'âge n'entrera plus en ligne de compte. Ces règles de dévolution sont nettement supérieures à la norme actuelle de dévolution après dix ans de service et l'âge de 45 ans.

Les employés qui changent d'employeur auront le choix entre les trois solutions suivantes: ils pourront transférer leurs prestations acquises ou dévolues au nouveau Compte enregistré de pension (un régime d'épargne-retraite personnel semblable à un REER, qui reçoit des contributions au nom de l'employé et immobilise ces cotisations) ou au régime de leur nouvel employeur si celui-ci y consent; ils pourront laisser leurs droits de pension auprès de leur ancien employeur puisqu'une prestation différée (soumise au règlement décrit ci-haut quant au rajustement de 60 pour cent de la hausse de l'IPC) sera disponible à la retraite; ou ils pourront transférer leurs propres cotisations augmentées des intérêts à un Compte enregistré de pension tout en laissant chez leur ancien employeur une pension différée (fondée sur les cotisations versées par l'employeur). Pour éviter d'avoir à administrer une multitude de pensions différées, les employeurs pourront obliger les employés qui les quittent et dont les crédits de pension sont d'une valeur inférieure à un minimum (par exemple

$2 000) à les transférer à un Compte enregistré de pension. De plus, les promoteurs de régimes devront payer un intérêt à un taux minimum (qui sera déterminé plus tard) sur les cotisations accumulées par les participants qui quittent leur régime à prestations déterminées.

Le Budget préconise l'adoption de plusieurs mesures qui seront d'un intérêt particulier pour les femmes. Les droits de pension et les pensions courantes seront partagés également entre les conjoints en cas de rupture du mariage ou de l'union de fait, à moins que les conjoints ou les tribunaux en décident autrement. Tous les régimes assujettis aux normes fédérales devront offrir des prestations de survivant égales à au moins 60 pour cent de la pension de retraite (cette dernière sous forme de rente réversible). Si un participant meurt avant l'âge de la retraite, son conjoint recevra des prestations de survivant égales à la somme forfaitaire que la personne décédée aurait reçue si elle avait changé d'employeur (valeur terminale), à concurrence d'une pension immédiate de survivant de 60 pour cent. Les prestations de survivant ne seront plus interrompues si le bénéficiaire se remarie. Les régimes de retraite à cotisations définies et les régimes d'épargne personnels (les REER et les nouveaux REE) devront voir à ce que les prestations de pension soient égales pour les employés hommes et femmes qui prennent leur retraite dans des conditions identiques.

Afin d'améliorer le champ d'application des régimes, la participation aux régimes deviendra obligatoire pour les employés à temps partiel aussi bien qu'à plein temps "lorsqu'un régime de pension existe pour un groupe professionnel particulier". Les employés réguliers à temps partiel faisant partie du groupe professionnel visé et qui ont au moins trois années de service seront tenus d'adhérer au régime à 25 ans, "à condition d'accomplir au moins 50 pour cent de la période normale de travail". Les employés à temps plein de 25 ans et plus devront adhérer au régime après une année de service. Ces dispositions ne s'appliqueront pas aux groupes professionnels qui n'ont pas de régime de retraite privé ou aux employés à temps partiel qui accomplissent moins que la moitié de la période normale de travail - dans les deux cas, principalement des employés à revenu inférieur à la moyenne.[18]

(ii) incitations fiscales

La deuxième partie de la série de mesures fédérales a trait à l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Aux termes du régime actuel, un particulier peut soustraire de son revenu imposable ses cotisations à un régime de retraite privé jusqu'à concurrence de $3 500 par année. S'il participe en plus à un REER, il peut soustraire 20 pour cent de son revenu jusqu'à concurrence de $3 500, moins les cotisations à un régime de retraite privé. Un participant à un REER qui n'a pas de régime de retraite privé peut soustraire jusqu'à $5 500 de son revenu imposable chaque année.

Le budget de février 1984 annonçait une révision et un enrichissement majeurs des mesures d'aide fiscale pour les participants de régimes de retraite et d'épargne-retraite privés. (Ces propositions sont compliquées; pour de plus amples renseignements, le lecteur est prié de consulter le document "Aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite".) Le régime d'aide fiscale proposé veut inciter les citoyens à épargner en vue d'une pension de retraite égale à 2 pour cent des gains de carrière (18 à 70 ans). Le ministère des Finances considère que pour assurer une telle pension, un particulier doit contribuer (ou son employeur doit contribuer en son nom) 18 pour cent du revenu total gagné au cours de sa vie. Chaque année, le particulier aurait droit à une déduction fiscale pouvant s'élever à 18 pour cent des gains de carrière jusqu'à ce jour, moins les contributions précédentes à des régimes de retraite ou d'épargne-retraite. La déduction fiscale s'appliquera aux contributions à des régimes de retraite et d'épargne-retraite privés, y compris au nouveau Compte enregistré de pension. Le contribuable pourrait reporter d'une année à l'autre les droits de déduction non utilisés.

Le régime proposé entrera en vigueur progressivement, sur une période de plusieurs années. Tout d'abord, le plafond annuel des cotisations à des REER et à des régimes de retraite à cotisations définies passerait de son niveau actuel de $5 500 (pour les contribuables sans REP) à $10 000 en 1985, à $12 000 en 1986, à $14 000 en 1987 et à $15 500 en 1988. Le plafond de cotisation déductible de $3 500 à des régimes de retraite privés à prestations déterminées

(qui protègent 95 pour cent des participants) sera aboli, bien qu'on maintiendrait le plafond actuel de cotisation aux REER ($3 500 moins les contributions à un régime de retraite privé).

À partir de 1988, il y aura un nouveau plafond de cotisation déductible de 18 pour cent des gains de carrière actualisés, jusqu'à concurrence de $15 500, pour les contributions à des régimes enregistrés de pension et d'épargne-retraite. Les plafonds des cotisations et des droits de pension seront indexés tous les ans sur le salaire moyen dans l'industrie, à partir de 1989.

(iii) de meilleures pensions publiques

Le gouvernement fédéral propose aussi d'améliorer les paliers publics du système de revenus de retraite. Le Supplément de revenu garanti pour les pensionnés seuls et les couples dont un seul membre est pensionné augmenteront de $50 par mois d'ici la fin de 1984 ($25 en juillet et $25 en décembre). Les pensionnés qui reçoivent des prestations partielles de SV parce qu'ils n'ont pas résidé au Canada pendant au moins 40 ans après l'âge de 18 ans - des immigrants dans la plupart des cas - recevront des prestations supplémentaires du SRG pour que leur revenu combiné de base des SV/SRG s'élève au niveau des prestations accordées aux autres Canadiens de 65 ans et plus.

Le gouvernement fédéral demandera aux provinces d'approuver des mesures qui renforceront le Régime de pensions du Canada. Le partage égal de droits de pension actuellement prévu en cas de divorce sera étendu aux séparations qui respectent la durée prévue dans la Loi sur le divorce et aux ruptures d'unions de fait. Le partage égal des droits de pension se fera automatiquement lorsque le plus jeune des conjoints arrivera à 65 ans. Les prestations de survivant ne seront plus arrêtées en cas de remariage (le Régime de rentes du Québec a déjà adopté cette modification). La formule de relèvement du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension qui prévoit présentement une hausse de 12,5 pour cent par année sera modifiée de manière à atteindre le salaire industriel moyen d'ici le 1er janvier 1987.

D'autres propositions de changement des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec ont été mises de l'avant dans le cadre du débat sur les pensions, dont l'adoption d'une pension de personne au foyer, l'amélioration des prestations d'invalidité et de survivant, une plus grande souplesse quant à l'âge de la retraite, et l'exclusion d'une plus longue période de gains faibles dans le calcul des prestations de retraite. Le gouvernement fédéral a promis de discuter ces propositions - dont certaines sont litigieuses - avec les provinces et les autres partenaires de la réforme des pensions.

Le rôle des provinces dans la réforme des pensions

Le gouvernement fédéral doit négocier avec les provinces l'ensemble de réformes qu'il souhaite apporter dans le domaine des pensions. Les changements proposés à la Loi sur les normes des prestations de pension s'appliqueront au million de participants de régimes de retraite privés assujettis à la loi fédérale. Le gouvernement tentera d'obtenir des gouvernements provinciaux qu'ils modifient d'une manière semblable leurs lois sur les pensions (qui protègent 3 millions et demi d'employés), pour assurer l'uniformité des normes sur les pensions à l'échelle nationale. Pour apporter des changements au Régime de pensions du Canada, il faut l'approbation de deux tiers des provinces comptant deux tiers de la population; puisque l'Ontario exerce un droit de veto à cet égard, il faut absolument obtenir son appui. Le gouvernement fédéral devra aussi presser le Québec d'apporter des changements semblables au Régime de rentes du Québec, afin de maintenir un certain parallélisme entre les deux Régimes. Outre les modifications déjà mentionnées relativement au Régime de pensions du Canada, il faudra conclure des accords fédéraux-provinciaux sur les modalités des hausses de cotisations au RPC qui permettront de financer les prestations actuelles et toute amélioration éventuelle.

Le Trésorier de l'Ontario, M. Larry Grossman, a donné un aperçu de la position de son gouvernement sur la réforme des pensions dans deux discours prononcés peu de temps avant le budget fédéral de février 1984. L'Ontario

rejette et les régimes de retraite obligatoires recommandés par sa commission royale sur la réforme des pensions, et l'extension du Régime de pensions du Canada, optant plutôt pour la réforme de la réglementation des régimes de retraite privés et l'incitation à l'épargne personnelle volontaire en vue de la retraite. La province promet d'améliorer ses normes de pension touchant l'acquisition et la transférabilité des droits de pension, la protection contre l'inflation et les prestations de survivant.

M. Grossman propose pour les régimes de retraite privés la même formule d'indexation - 60 pour cent de l'augmentation annuelle du coût de la vie - que celle que présentait le ministre fédéral des Finances trois jours plus tard dans son Budget. Les deux gouvernements s'accordent aussi sur des prestations de survivant de 60 pour cent, le partage égal entre les conjoints des prestations et des droits de pension en cas de rupture du mariage, et un mécanisme d'épargne de retraite personnelle prévoyant l'immobilisation des cotisations et acceptant des contributions de l'employeur. L'Ontario préfère l'attribution des droits de pension après cinq ans et l'immobilisation des cotisations à partir de l'âge de 40 ans, alors que le gouvernement fédéral propose d'immobiliser les cotisations acquises après deux ans seulement, quel que soit l'âge du cotisant.

L'Ontario appuie également les améliorations qui seront apportées au Supplément de revenu garanti et au Régime de pensions du Canada. La hausse de $50 du SRG accordé aux pensionnés seuls s'accompagnera d'une augmentation de $34 du supplément de revenu provincial pour les personnes qui bénéficient du SRG au taux applicable aux personnes seules. La province a donné son appui au partage égal des droits de pension du RPC lorsque le plus jeune des conjoints arrive à 65 ans, et souhaite aussi que les prestations d'invalidité et de survivant du RPC soient augmentées.

Il apparaît donc clairement que les gouvernements fédéral et ontarien cheminent dans la même voie de la réforme des pensions. Le Trésorier de l'Ontario prépare pour le mois de juin 1984 une réunion des ministres provinciaux chargés de la réforme; on vise à obtenir d'ici l'été un consensus fédéral-provincial sur la réforme des pension et à aporter au cours de l'année

qui vient des modifications uniformes aux lois sur les normes des prestations de pension.

La Saskatchewan et le Manitoba ont déjà amélioré leurs normes de pension. Les autres provinces suivront probablement la voie de la réforme de la réglementation. Le Québec fera connaître sa position dans un Livre blanc qui doit paraître sous peu; si on se fie à un discours récent du ministre des Affaires sociales, le Québec prendra aussi la voie prudente de la réforme, qui ne passe pas par l'extension du régime.[19]

Les autres intervenants

Le monde des affaires se soucie du coût de normes de pension plus sévères, notamment de la proposition fédérale visant le relèvement des prestations et des rentes différées à 60 pour cent de la hausse annuelle de l'Indice des prix à la consommation. Certains employeurs ne voient pas d'un bon oeil la protection obligatoire des employés à temps partiel par les régimes de retraite actuels et l'attribution plus hâtive des cotisations immobilisées. Mais les solutions de rechange - régimes de retraite privés obligatoires ou extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec - leur sont encore moins attrayantes; le secteur privé doit donc suivre la voie de la réforme de la réglementation adoptée par les gouvernements.

Tout au long du débat sur la réforme des pensions, des syndicats, des groupes de femmes et des organismes de bien-être social ont préconisé l'extension du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. Mais depuis le budget de février, seuls le Congrès du travail du Canada et quelques journalistes ont continué à défendre la position favorable à l'extension des Régimes. Par conséquent, la victoire apparente du camp préconisant une réforme de la réglementation des pensions n'a pas soulevé beaucoup d'intérêt ou d'objections.

Les vrais gagnants

La réforme de la réglementation des pensions améliorera dans une certaine mesure le système canadien de revenus de retraite. Malheureusement, elle ne peut que corriger en partie le défaut majeur des régimes de retraite et d'épargne-retraite privés: ils ne protègent pas suffisamment la population active et révèlent un préjugé favorable à l'endroit des travailleurs à revenu élevé. En efet, le "Plan d'action pour la réforme des pensions" annoncé dans le budget fédéral de février 1984 ne peut qu'accentuer l'écart entre la minorité de Canadiens à l'aise qui pourront compter sur des revenus convenables grâce à leurs régimes de retraite et d'épargne-retraite privés, et la majorité de Canadiens à faible et à moyen revenu qui devront continuer à compter sur des régimes de pension publics qui ne peuvent leur fournir un revenu de retraite adéquat, même en comptant sur les améliorations proposées dans le budget.

(i) réforme de la réglementation

Les changements préconisés par les ministres fédéral et ontarien des Finances aideront bien peu les deux Canadiens sur trois qui gagnent moins que le salaire moyen à profiter des avantages des régimes de retraite et d'épargne-retraite privés. La proposition du budget fédéral relative à la participation obligatoire aux régimes de retraite privés - après l'âge de 25 ans et une année de service dans le cas des employés à plein temps, et après trois ans dans le cas des employés réguliers à temps partiel qui accomplissent au moins la moitié de la période normale de travail - ne touche que les groupes professionnels qui disposent déjà d'un régime de retraite privé. Les travailleurs dont le revenu est inférieur à la moyenne se trouvent habituellement au sein de groupes qui ne sont pas protégés par des régimes de retraite privés.

La réforme de la réglementation pourrait même empêcher certaines entreprises commerciales de mettre sur pied des régimes de retraite, puisque des normes de pension plus sévères hausseront leurs dépenses, notamment dans le cas des petits employeurs dont la marge de profit est faible, et dont l'entreprise est à forte utilisation de main-d'oeuvre et compte une proportion importante de

petits salariés. Les coûts associés à la réforme de la réglementation pourraient même amener certains employeurs à opter plutôt pour des régimes à cotisations définies généralement moins intéressants pour les employés parce qu'ils ne garantissent pas des prestations de retraite fondées sur une formule déterminée d'avance. Il se pourrait même que des employeurs abolissent leurs régimes de retraite pour n'avoir pas à respecter les normes plus sévères.

Le budget présente une solution de rechange moins onéreuse et moins compliquée pour les employeurs - le Compte enregistré de pension -, mais nous ne croyons pas que ce nouveau mécanisme d'épargne-retraite semblable à un REER puisse élargir le champ d'aplication des régimes. Notre Guide des pensions révèle que les REER sont le fief des spécialistes à l'aise et d'autres particuliers bien nantis. Peu de Canadiens gagnant des revenus moyens ou inférieurs à la moyenne disposent d'un REER, et ceux-là ne peuvent y contribuer suffisamment chaque année pour assurer la sécurité de leurs vieux jours. Le régime d'impôt sur le revenu renforce ce préjugé en faveur des gens à l'aise en autorisant la déduction des contributions à des REER, ce qui favorise le plus les contribuables à revenu élevé et le moins les personnes à faible revenu.

Le Compte enregistré de pension comportera les même faiblesses. Et bien que le CEP soit supérieur aux REER parce qu'il pourra recevoir des contributions de l'employeur au nom de l'employé, la participation de l'employeur demeure entièrement volontaire. Rien n'oblige un employeur à contribuer à un Compte enregistré de pension; rien ne force ou même n'incite un employé à faible revenu à y déposer le peu d'argent qu'il réussit à épargner.

La réforme des pensions au moyen de changements dans la réglementation s'étend sur une très longue période de temps. Les normes de pension plus sévères annoncées dans le budget entreront en vigueur au plus tard le 1er janvier 1987 et ne seront pas rétroactives (c.-à-d. qu'elles n'auront pas de répercussions sur les pensions courantes et les rentes différées). Les pensionnés d'aujourd'hui ne bénéficieront pas du relèvement proposé des prestations à 60 pour cent de la hausse annuelle du coût de la vie. Les seuls à

profiter pleinement des changements proposés sont ceux qui entreront sur le marché du travail après la mise en application des nouvelles normes et qui prendront leur retraite dans les années 2020 et les suivantes.

La réforme de la réglementation améliorera globalement les revenus de retraite, mais pas suffisamment pour répondre à l'objectif du système relatif au remplacement du revenu. Des recherches effectuées dans le cadre du Livre vert sur la réforme des pensions ont conclu que même une réforme plus élaborée que celle que présente le budget laisserait 70 pour cent des travailleurs aux prises avec un régime de retraite privé remplaçant moins de 25 pour cent des revenus qu'ils gagnaient avant la retraite.[20] Une conclusion s'impose: la réforme de la réglementation doit s'accompagner d'une extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec si on veut garantir un revenu de retraite convenable aux Canadiens.

(ii) récompenses fiscales

Le mécanisme actuel de déduction fiscale des contributions à des régimes de retraite et d'épargne-retraite privés récompense surtout les contribuables à revenu élevé, moins les travailleurs à revenu moyen, et pas du tout ou presque pas les personnes à revenu faible ou modeste. (Notre Guide des pensions expose en détail cette situation.) Les propositions du budget accroîtront les avantages fiscaux des contribuables à revenu élevé en leur permettant de soustraire de leur revenu disponible des contributions beaucoup plus importantes à leurs régimes de retraite privés et à leurs régimes d'épargne-retraite; ils bénéficieront donc d'épargnes fiscales plus importantes que celles dont ils bénéficiaient en vertu de l'ancien régime. Mais les Canadiens à revenu moyen ou faible n'obtiendront rien ou presque rien des nouvelles mesures fiscales; ils continueront à n'avoir pas grand chose à déposer dans des régimes d'épargne-retraite, et ne participeront probablement même pas à un régime de retraite privé.

Le tableau qui suit présente quelques exemples des répercussions des propositions du budget sur les cotisants de REER à différents niveaux de revenu.

Nous supposons qu'ils contribuent les montants maximums permis (18 pour cent des gains jusqu'à concurrence de $10 000 en 1985). L'impact des changements fiscaux saute aux yeux: l'épargne fiscale s'accroît à mesure que le revenu augmente.

Tableau G

Impact des propositions budgétaires sur les cotisants des REER, selon le revenu, 1985

	Épargne fiscale*		
Revenu	Avant	Après	Hausse
$30 000	$1 905	$1 905	$ 0
40 000	2 135	2 764	629
50 000	2 442	3 929	1 487
60 000	2 442	4 440	1 998

* en supposant la déduction maximale pour des contributions aux REER

Le budget propose de relever le plafond de la déduction fiscale accordée aux cotisants de REER sans régime de retraite privé de son niveau actuel de $5 500 à $10 000 en 1985. Le contribuable à l'aise qui gagne $60 000 et qui dépose dans un REER le maximum de la contribution déductible épargnera $2 000 de plus grâce au budget. Celui qui gagne $50 000 bénéficiera d'une épargne fiscale additionnelle de $1 487, alors que le cotisant qui gagne $40 000 par année réduira ses impôts de $629. Ces épargnes fiscales augmenteront après 1985, parce que le plafond de déduction des sommes versées à un REER passera à $12 000 en 1986, à $14 000 en 1987 et à $15 500 en 1988; il augmentera par la suite chaque année en fonction de la hausse du salaire industriel moyen. Lorsque le nouveau système fonctionnera à pleine capacité en 1988, seuls les contribuables gagnant $86 000 ou plus pourront soustraire le montant maximum ($15 500 en 1988) pour des contributions à des régimes de retraite privés et à des régimes d'épargne-retraite.

Le contribuable dont le revenu est de $30 000 ne gagnera rien parce que son épargne fiscale maximale provenant de la déduction des sommes versées à un REER ($1 905 pour l'année d'imposition 1985) ne changera pas. La nouvelle formule fixe le maximum des contributions à 18 pour cent des gains jusqu'à concurrence de $10 000 en 1985, ce qui équivaut à un plafond de $5 400. Puisque le contribuable qui gagne $30 000 aurait pu soustraire jusqu'à $5 500 en vertu de l'ancienne formule (20 pour cent des gains jusqu'à concurrence de $5 500), il pourra se servir de l'ancien mécanisme. (Les contribuables pourront utiliser l'une ou l'autre formule jusqu'en 1988.) Mais très peu de contribuables gagnant $30 000 sont en mesure de déposer $5 500 dans un REER, ce qui veut dire que l'épargne fiscale de $1 905 dans le Tableau G est probablement plus élevée qu'elle ne l'est en réalité. En effet, peu de personnes gagnant moins que le salaire moyen disposent de REER ou de régimes de retraite privés; les nouvelles incitations fiscales du budget n'apporteront donc rien à la plupart des Canadiens.

(iii) <u>régimes publics</u>

Contrairement aux modifications de la partie privée du système de revenus de retraite, les mesures fédérales visant à renforcer les régimes de pension publics aideront sensiblement les Canadiens à faible et à moyen revenu. La hausse mensuelle proposée de $50 du Supplément de revenu garanti répondra en partie au besoin des pensionnés seuls qui font face à un risque de pauvreté élevé. Le SRG spécial pour les personnes âgées bénéficiant de prestations partielles de Sécurité de la vieillesse représente une réforme admirable grâce à laquelle on évitera la mise en place d'un régime de sécurité de revenu à deux paliers - un pour les Canadiens nés au pays, l'autre, moins avantageux, pour les immigrants.

Les améliorations qu'on propose d'apporter au Régime de pensions du Canada - le partage des droits de pension en cas de rupture du mariage et lorsque le plus jeune des conjoints arrive à 65 ans, le maintien des prestations de survivant lorsque le bénéficiaire se remarie, le relèvement du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension au niveau du salaire industriel moyen d'ici 1987 - sont fort souhaitables et aideront tout particulièrement les femmes. Il en sera de même d'autres réformes du RPC, qu'il faudra discuter avec

les provinces, comme l'extension de la période de gains faibles qu'on peut soustraire en calculant les prestations de retraite, et l'amélioration des prestations de survivant.

L'avenir du régime de pensions au Canada

Malheureusement, l'ensemble de mesures de réforme des pensions présentées dans le budget de février ne peuvent apporter une solution globale, équitable et durable aux problèmes inhérents au système canadien de revenu de retraite. Les Canadiens qui n'ont pas présentement accès à des régimes de retraite et d'épargne-retraite privés ne seront guère plus avantagés. Parce que les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec n'accorderont pas des revenus de remplacement supérieurs à un quart seulement du salaire industriel moyen, les améliorations proposées ne peuvent répondre convenablement aux besoins des nombreux retraités qui ne reçoivent pas ou qui obtiennent peu de revenus de sources privées. On continuera à verser le Supplément de revenu garanti à un nombre de pensionnés beaucoup plus élevé que prévu, à cause de la faiblesse de leurs revenus de retraite. Le gouvernement fédéral compte sur l'initiative privée pour aider à rétrécir l'écart entre le revenu de pension des riches et des pauvres, mais choisit de hausser les dépenses publiques pour des allégements fiscaux qui privilégient sensiblement les contribuables à l'aise ayant moins besoin de subventions gouvernementales pour les encourager à épargner en vue de la retraite.

Les coûts estimatifs des principales réformes proposées dans le budget donnent du poids à nos craintes que la réforme partielle des pensions ne renforce et ne perpétue les inégalités du système canadien de revenu de retraite. Le Supplément de revenu garanti coûtera environ 2,8 milliards de dollars aux contribuables en 1984-1985; la hausse mensuelle de $50 pour les bénéficiaires seuls entraînera des coûts supplémentaires de $250 millions cette année, et de $460 millions dans les années subséquentes. La déduction fiscale actuelle des contributions à des régimes de retraite privés et à des REER occasionne des pertes fiscales fédérales et provinciales de 5 milliards de dollars - 1,8 fois le coût du Supplément de revenu garanti; les hausses des plafonds de déduction annoncées dans le budget feront grimper ces dépenses énormes d'environ $450 millions par année - de presque autant que le coût de l'augmentation du SRG.

La hausse du Supplément de revenu garanti accordera $600 de plus par année aux pensionnés seuls pauvres et portera leurs prestations mensuelles à $600 en décembre 1984; ils ont grand besoin de ces prestations supplémentaires, mais il faudrait encore $225 par mois pour qu'ils rejoignent le seuil des faibles revenus dans un centre métropolitain comme Vancouver, Toronto ou Montréal. Pourtant, **les allégements fiscaux accrus annoncés dans le budget pour les contribuables de régimes de retraite et d'épargne-retraite privés apporteront aux contribuables à l'aise qui gagnent $60 000 une épargne fiscale de $4 440, comparativement à une économie de $2 442 en vertu de l'ancien régime - soit une épargne supplémentaire de $2 000, ou plus de trois fois plus que l'augmentation de $600 du Supplément de revenu garanti accordée aux pensionnés seuls qui vivent dans la pauvreté.**

UNE RÉFORME DURABLE

Depuis des générations, les Canadiens comptent sur le gouvernement pour améliorer leur revenu de retraite. Le gouvernement fédéral a joué le rôle de chef de file dans l'élaboration des dispositions actuelles relatives aux régimes de retraite publics et privés.

Notre système de revenus de retraite remonte à 1870, alors que le gouvernement fédéral a mis sur pied le premier régime de pension d'employeur, régime privé à l'intention des fonctionnaires; quelques années plus tard, le Québec offrait un régime à ses fonctionnaires provinciaux. En 1908, le gouvernement fédéral commençait à vendre des rentes dans le but d'aider les Canadiens à épargner en vue de leur retraite. Il modifiait en 1919 la Loi de l'impôt sur le revenu afin de permettre la déduction fiscale des contributions des employés à des régimes de retraite privés; on adopta plus tard des mesures telles que l'exemption en raison de l'âge, la déduction du revenu de pension et les Régimes enregistrés d'épargne-retraite, pour inciter la population à l'épargne-retraite et pour améliorer le revenu disponible des personnes âgées. Au cours des années 1960, le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux ont institué des lois sur les normes des prestations de pension applicables aux régimes de pension privés d'employeur, qui s'étaient multipliés après la Seconde guerre mondiale.

En instituant en 1927 la Pension de vieillesse, un programme de sécurité de revenu pour les personnes âgées pauvres, le gouvernement fédéral jetait les bases du système actuel de revenus de retraite. En 1952, on remplaçait cette pension accordée en fonction de l'évaluation des biens par le programme universel de Sécurité de la vieillesse s'adressant à l'ensemble des Canadiens âgés. Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec ont été mis en place en 1966 pour suppléer aux régimes de retraite privés, et on adoptait la même année le Supplément de revenu garanti, un programme qui se voulait à l'origine une mesure temporaire visant à aider les personnes trop âgées pour profiter des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Les provinces ont fourni des suppléments de revenu et des mesures d'aide fiscale à leurs résidents âgés.

L'appareil de revenu de retraite à trois paliers qu'on a mis en place au fil des ans - des programmes gouvernementaux de sécurité de revenu pour les personnes âgées, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, des régimes privés de pension et d'épargne-retraite - ne répond pas adéquatement aux besoins de la majorité des Canadiens, qui gagnent des revenus moyens ou faibles. Le système de revenu de retraite ne comprend plutôt que deux paliers dans leur cas, puisqu'ils bénéficient peu ou ne bénéficient pas du palier privé. Le fait que la moitié des pensionnés reçoivent toujours le Supplément de revenu garanti révèle l'échec de notre système de revenus de retraite.

Le gouvernement fédéral joue de nouveau le rôle de chef de file dans la réforme des pensions. Malheureusement, la voie de la réforme qu'il a choisie - des normes plus sévères applicables aux régimes de retraite privés, des allégements fiscaux plus importants pour les cotisants de régimes privés de retraite et d'épargne-retraite, des améliorations au Régime de pensions du Canada qui ne représentent pas une véritable transformation - renforcera surtout le palier privé du système auquel la plupart des Canadiens n'ont pas accès.

Le gouvernement fédéral devrait pousser encore plus loin la réforme des pensions. L'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec constitue la seule façon d'assurer un revenu de retraite adéquat aux Canadiens qui gagnent des salaires moyens ou inférieurs pendant leur vie active.

Nous présentons une série de réformes des pensions, mais nous sommes conscients du fait que l'opinion politique majoritaire n'est pas favorable à l'extension du régime de pensions. La récession des dernières années et l'incertitude quant à la reprise économique ont renforcé la décision du secteur privé de lutter contre l'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec et des régimes de retraite privés. Tous reconnaissent que les taux de cotisation devront augmenter à l'avenir pour assurer la solvabilité des Régimes actuels de pensions du Canada et de rentes du Québec, et le secteur privé se sert de cet état de choses pour affirmer que l'économie ne peut se permettre un régime de pensions de plus grande envergure. Les politiques de restrictions financières du gouvernement limitent les hausses de prestations

de sécurité de revenu pour les personnes âgées. Les personnes politiques ne perçoivent pas d'appui massif dans la population en faveur de l'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, et des provinces puissantes comme l'Ontario ont déjà fait savoir qu'elles s'opposaient à cette voie.

Nous croyons néanmoins que les Canadiens sont prêts à débourser davantage pour obtenir de meilleures pensions.[21] Malheureusement, peu de gens savent ce qui les attend aux termes du régime actuel, c'est-à-dire un revenu de retraite peu élevé, et on n'a pas compris que les remèdes proposés par le gouvernement fédéral sont tout à fait insuffisants sauf dans le cas des personnes à l'aise.

Les réformes présentées dans les pages qui suivent renforceront l'aptitude des paliers publics du système de revenus de retraite à lutter contre la pauvreté et à remplacer le revenu antérieur. Elles n'empêcheront toutefois pas les régimes privés de retraite et d'épargne-retraite de jouer un rôle vital, et plus particulièrement de répondre aux besoins en matière de revenu de retraite des Canadiens qui gagnent des revenus supérieurs à la moyenne pendant leur vie active.

La sécurité de revenu pour les personnes âgées du Canada

(i) Supplément de revenu garanti

Les prestations maximales de Sécurité de la vieillesse et de Supplément de revenu garanti s'élèvent à $6 634 pour une personne âgée seule en 1984. Les données estimatives du Conseil national du bien-être social établissent les seuils des faibles revenus à $9 900 pour une personne habitant une région métropolitaine (500 000 habitants ou plus) et à $9 403 dans une ville de 100 000 à 500 000 habitants; la majorité des Canadiens âgés habitent des collectivités de cette taille. Par conséquent, l'écart entre les prestations maximales des SV/SRG et le seuil de la pauvreté est considérable - $3 266 pour les personnes âgées seules habitant des villes de la taille de Vancouver, Edmonton, Toronto et Montréal, et $2 769 pour celles de villes de 100 000 à 500 000 habitants comme Regina, Trois-Rivières et Halifax.

Les prestations maximales de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti ($11 436 en 1984) placent les couples des centres métropolitains à $1 628 en deçà du seuil des faibles revenus, à $962 sous le seuil s'ils habitent des grandes villes de 100 000 à 500 000 habitants, et à $132 sous le seuil s'ils se trouvent dans de plus petites villes de 30 000 à 100 000 habitants. Seuls les couples âgés des collectivités de moins de 30 000 personnes et des régions rurales sont au-dessus du seuil de pauvreté.

La hausse du Supplément de revenu garanti annoncée dans le budget de février fera passer le revenu garanti aux pensionnés seuls par les SV/SRG à $600 par mois en décembre 1984. Pour qu'ils atteignent le seuil des faibles revenus, il faudrait hausser le SRG de $326 à $551 par mois - une augmentation importante de 69 pour cent. Pour que les couples âgés reçoivent un revenu égal au seuil de pauvreté dans une région métropolitaine, il faudrait que leur SRG augmente de 27 pour cent. Il est peu probable que le gouvernement accorde des hausses d'une telle ampleur en cette période de restrictions financières.

Nous proposons une stratégie en deux étapes pour atteindre l'objectif du système de revenus de retraite visant la lutte contre la pauvreté. À long terme, il faudrait hausser le Supplément de revenu garanti de manière qu'il fournisse à tous les Canadiens âgés, conjointement avec la Sécurité de la vieillesse, un revenu au moins égal au seuil de pauvreté dans les centres métropolitains. La mise en application de nos recommandations touchant les RPC/RRQ réduira le nombre de bénéficiaires éventuels du SRG; celà permettra de hausser le SRG puisqu'il sera versé à un plus petit pourcentage d'hommes et de femmes âgés.

Il faut adopter immédiatement des mesures pour venir en aide aux 200 000 Canadiens âgés seuls - des femmes dans la plupart des cas - dont l'unique revenu provient de la SV et du SRG. La hausse mensuelle de $50 annoncée dans le budget rétrécira quelque peu l'écart de pauvreté et rapprochera le revenu des personnes seules de celui des couples âgés. **Nous recommandons une hausse additionnelle du SRG de $50 dans le cas des pensionnés seuls.**

Le tableau qui suit indique les conséquences de notre proposition. Les données s'appliquent au mois de décembre 1984, alors que la deuxième partie de la hausse de $50 annoncée dans le budget entrera en vigueur.

Tableau H

Impact des améliorations du SRG, pensionnés seuls, décembre 1984

	SV/SRG mensuels	Écart de pauvreté	Comme % du seuil de pauvreté	Comme % des SV/SRG d'un couple
Avant le budget	$549	$276	67%	56%
Après le budget	600	225	73	62
Hausse additionnelle	650	175	79	67

La Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti combinés accordent aux personnes seules un revenu égal à 56 pour cent seulement de celui qui est accordé aux couples âgés. Pourtant, des études ont démontré qu'il en coûte à une personne seule pour vivre au moins deux tiers du montant dont a besoin un couple. En effet, les seuils des faibles revenus de Statistique Canada pour les personnes seules sont fixés à environ 75 pour cent des seuils de familles de deux personnes.

Notre proposition visant à hausser le SRG accordé aux personnes seules de $50 par mois de plus haussera les prestations maximales de SV/SRG pour les personnes âgées seules à $650 par mois. L'écart de pauvreté rétrécira davantage, et les pensionnés seuls recevront environ deux tiers des prestations accordées aux couples.

Nous appuyons le projet fédéral visant à fournir un SRG additionnel aux personnes qui reçoivent des prestations partielles de SV. La plupart d'entre elles sont des immigrants qui n'ont pas résidé au Canada pendant les 40

années requises pour avoir droit à une pleine pension de SV. Cette importante modification empêchera l'apparition d'une double mesure du revenu - une pour la majorité, une autre, plus faible, pour une minorité - qui affaiblirait notre système de sécurité de revenu pour les personnes âgées.

(ii) Sécurité de la vieillesse

Il ne faudrait pas laisser les prestations de Sécurité de la vieillesse baisser sous leur pourcentage actuel du salaire industriel moyen (14 pour cent). En 1964, la SV représentait 20 pour cent du salaire industriel moyen; le pourcentage a baissé à un peu moins de 14 pour cent au milieu des années 1970 et est demeuré à ce niveau depuis. La baisse tient au fait que le salaire moyen a grimpé plus rapidement que le coût de la vie jusqu'en 1976; la SV est indexée en fonction des prix plutôt que des salaires. Il est essentiel que la SV maintienne le rapport qu'elle entretient présentement avec le salaire moyen pour que le programme puisse, en collaboration avec des RPC/RRQ améliorés, assurer un revenu de retraite adéquat aux pensionnés à faible et à moyen revenu.

(iii) Allocation au conjoint

Dans notre Guide des pensions, nous critiquions l'Allocation au conjoint parce que ce programme s'adresse à certains conjoints et veufs/veuves à faible revenu de 60 à 64 ans, mais exclut plusieurs autres personnes quasi âgées également dans le besoin. Le Conseil recommande depuis 1979 de **remplacer l'Allocation au conjoint par des bénéfices fondés sur l'évaluation du revenu et équivalents aux SV/SRG combinés, et accordés à tous les hommes et les femmes à faible revenu de 60 à 64 ans**, peu importe leur état civil.

(iv) Suppléments de revenu provinciaux

Bien que le sujet qui nous occupe soit celui des programmes fédéraux de sécurité de revenu pour les personnes âgées, notre Guide des pensions a décrit plusieurs suppléments de revenu provinciaux pour les personnes âgées à faible revenu. À l'échelle nationale, ces suppléments présentent trois problèmes: leurs montants et leur étendue sont inégaux (il n'y en a pas à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et au Québec); ils

ne sont pas protégés contre l'inflation; et ils ont tendance à favoriser les couples au détriment des personnes seules.

Quels que soient leurs montants, les suppléments provinciaux haussent agréablement les revenus des personnes âgées pauvres. Idéalement, toutes les provinces fourniraient des suppléments entièrement indexés, et celles qui n'accordent présentement que de faibles montants seraient incitées à hausser leurs suppléments. Mais l'année 1984 est une année de restrictions financières pour les gouvernements, et il serait sans doute inutile d'espérer que Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick, par exemple, augmentent leurs budgets déjà serrés pour les programmes sociaux en ajoutant de nouvelles prestations pour les personnes âgées. (En effet, le Nouveau-Brunswick a laissé tomber ses projets de supplément pour les personnes âgées.)

À l'avenir, lorsque les prestations de Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti assureront un revenu minimum adéquat à toutes les personnes âgées, les provinces pourraient songer à répartir autrement les suppléments, sous forme d'une aide aux personnes âgées répondant davantage à leurs besoins précis, comme des allocations au logement et des logements sociaux. Mais à l'heure actuelle, et jusqu'à ce que le taux du SRG pour les personnes âgées seules se rapproche davantage de celui des couples, **les provinces qui accordent des suppléments de revenu devraient rajuster leurs taux de manière qu'une personne âgée seule reçoive plus que le montant accordé à chacun des partenaires d'un couple.** L'Ontario a déjà fait un pas dans cette direction en haussant les suppléments provinciaux pour les pensionnés seuls; les prestations fédérales et provinciales de sécurité de revenu pour les personnes âgées seules à faible revenu passeront de 52 à 60 pour cent des prestations d'un couple.

Réforme du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec

(i) amélioration des régimes actuels

Le budget de février 1984 recommande que **le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) atteigne d'ici janvier 1987 le salaire industriel moyen.** (Le MGAP est présentement de $20 800 et le salaire

industriel moyen est d'à peu près $22 800.) À lui seul, ce changement améliorera sensiblement les RPC/RRQ. Cette année, la pension de retraite maximale serait de $450 par mois au lieu de $387,50 - une hausse appréciable de 16 pour cent. Les prestations maximales de survivant, d'invalidité, de personne à charge et les prestations de décès augmenteront dans la même proportion.

Le Conseil appuie les autres réformes que le gouvernement fédéral souhaite instituer lorsqu'il aura reçu l'accord des provinces - **le partage des droits de pension en cas de divorce et lorsque le plus jeune des conjoints arrive à 65 ans, et l'abolition du règlement qui interrompt les prestations de survivant en cas de remariage** (le Québec a déjà modifié en ce sens le Régime de rentes du Québec). Il faudrait aussi **partager les crédits lorsqu'un des époux meurt.** Nous recommandons que le RPC suive l'exemple du RRQ et permette aux cotisants de recevoir **une pension de retraite réduite sur le plan actuariel dès l'âge de 60 ans, ou une pension accrue jusqu'à l'âge de 70 ans.** Il serait aussi souhaitable que les régimes adoptent la recommandation du Groupe de travail parlementaire visant à **étendre la période de gains faibles (de 15 à 25 pour cent des années entre 18 et 64 ans) qu'on peut exclure en établissant le montant de la pension de retraite.**

Nous appuyons la proposition du Livre vert relative à **des prestations de survivant (pour les conjoints survivants de 65 ans et plus) égales à 60 pour cent de la pension de retraite (après le partage des crédits) du conjoint décédé.**

Nous maintiendrions cependant la disposition selon laquelle les prestations de survivant et autres revenus des RPC/RRQ (comme une pension de retraite) ne peuvent dépasser la pension de retraite maximale; autrement, les conjoints survivants de couples à revenu supérieur à la moyenne recevraient des prestations beaucoup plus élevées que la pension maximale des RPC/RRQ offerte à une personne seule (qui participe au financement des prestations de survivant, mais ne peut en recevoir).

Le Conseil n'appuie pas la propositon du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions relative à une "pension de personne au foyer" des RPC/RRQ; nous considérons cette proposition mal conçue et

inéquitable. Les réformes que nous proposons répondront aux besoins en matière de revenu de retraite de tous les Canadiens, y compris les personnes au foyer. Le document De meilleures pensions pour les personnes au foyer, dans la série de rapports du Conseil sur la réforme des pensions, examine en détail la controverse au sujet de la pension de personne au foyer.

(ii) extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec

Ces propositions renforceront les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, mais pas assez pour régler le problème du remplacement du revenu. L'extension des RPC/RRQ au delà du seuil actuel d'un quart des gains jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen demeure la clé de la réforme des pensions - mais dans quelle mesure?

La plupart des tenants de l'extension des Régimes ont recommandé de doubler la capacité de remplacement du revenu, de manière à remplacer la moitié plutôt que le quart des gains jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen. Si cette hausse était en vigueur aujourd'hui (et si le MGAP avait déjà atteint le salaire moyen dans l'industrie), la pension de retraite maximale des RPC/RRQ serait de $900 par mois plutôt que de $450, comme c'est le cas en vertu du système actuel (à maturité). Il est certain qu'en doublant la capacité de remplacement du revenu des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, on améliorerait sensiblement les pensions de retraite et réduirait la dépendance par rapport au Supplément de revenu garanti.[22]

Mais le coût d'une telle extension cause certaines difficultés. Les prévisions actuarielles indiquent que le taux de cotisation actuel (3,6 pour cent des gains cotisables pour les travailleurs autonomes et 1,8 pour cent pour les employeurs et les employés) devra se situer entre 9 et 11 pour cent d'ici l'an 2030 pour seulement garantir la solvabilité des RPC/RRQ actuels. (On croit que les personnes âgées atteindront un nombre maximum d'environ 6,6 millions, ou 20 pour cent de la population au début des années 2030, lorsque la génération du boom des naissances arrivera à l'âge de la vieillesse.) Des prévisions révisées, comme on en attend plus tard cette année, pourraient bien fixer les

taux de cotisation éventuels du RPC à des niveaux encore plus élevés; le récent rapport actuariel du Régime de rentes du Québec a révisé à la hausse ses prévisions antérieures et prévoit maintenant un taux de cotisation de 12,5 pour cent en l'an 2033.

Pour doubler la capacité de remplacement du revenu des RPC/RRQ, il faudrait, grosso modo, presque doubler le taux de cotisation actuel. Si nous prévoyons un taux de cotisation estimatif de 11 pour cent en 2030 en vertu du régime actuel, c'est dire qu'il faudrait s'attendre à payer environ 21 pour cent d'ici 2030 en doublant le taux de remplacement actuel des RPC/RRQ. En dollars de 1984, un travailleur autonome à revenu moyen ou supérieur (dont les cotisations sont présentement de $677) contribuerait en 2030 environ $2 200 aux termes des RPC/RRQ actuels et presque deux fois plus si on doublait le taux de remplacement des régimes. Un employé à salaire moyen ou supérieur verse présentement des cotisations de $338; en 2030, il contribuerait environ $1 100 aux termes des régimes actuels et à peu près $2 100 si on doublait la capacité des RPC/RRQ de remplacer les gains.

Les tenants de l'extension des Régimes considèrent que le prix à payer pour de meilleures pensions n'est pas trop élevé et rappellent que les Européens font déjà face à de tels coûts. Mais les gouvernements fédéral et provinciaux doivent tenir compte de l'opposition que pourraient manifester la population et les employeurs à l'endroit de telles hausses des taux de cotisation. Un travailleur autonome à revenu moyen serait-il prêt à contribuer 21 pour cent de son revenu, et l'employé, 10,5 pour cent de son salaire, pour financer des RPC/RRQ dont le taux de remplacement aurait doublé? Ceux qui s'opposent à l'extension des Régimes ne le croient pas, et se servent de ces données pour rejeter la proposition visant à doubler le taux de remplacement du revenu des régimes, ils affirment qu'une telle mesure est irréaliste sur le plan politique et irresponsable sur le plan économique.

Nous sommes d'avis qu'une extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec de moins grande envergure serait plus facile à faire accepter à la population canadienne. **Les Régimes devraient être modifiés de manière à remplacer 37,5 pour cent du revenu jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen**, plutôt que 25 pour cent comme c'est le cas présentement.

Aux termes de notre proposition, la capacité de remplacement de revenu des RPC/RRQ augmenterait de 50 pour cent (c.-à-d. de 25 à 37,5 pour cent des gains jusqu'à concurrence du salaire industriel moyen), alors que la proposition habituelle visant à doubler le taux de remplacement entraînerait une hausse de 100 pour cent (c.-à-d. de 25 à 50 pour cent des gains jusqu'à concurrence du salaire moyen). Toutefois, comme l'indiquent les tableaux de la prochaine section, la solution de rechange du Conseil améliorera sensiblement le revenu de retraite et réduira la dépendance du Supplément de revenu garanti.

Notre proposition n'entraînerait pas des coûts énormes. Le taux de cotisation combiné employeur/employé, qui est présentement de 3,6 pour cent, devra s'élever à environ 6 pour cent en l'an 2000 et 11 pour cent en 2030 pour faire face aux coûts des Régimes actuels. Aux termes de notre proposition, il faudrait que le taux de cotisation combiné augmente à environ 9 pour cent en l'an 2000 et à 16 pour cent à peu près d'ici la "pire" année, soit 2030. Le taux de cotisation d'un employé serait évidemment réduit de moitié; il contribuerait aux Régimes environ 4,5 pour cent de ses gains cotisables en l'an 2000 et 8 pour cent en l'an 2030.

Lors de l'adoption des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, on avait prévu une période de dix ans, soit de 1966 à 1976, pour la mise en application complète des Régimes. L'extension des RPC/RRQ devrait aussi s'étendre sur une période de dix ans. Cette approche permettrait d'obtenir l'appui de la population à l'endroit des nouveaux régimes et des cotisations accrues nécessaires au financement des améliorations, puisque les cotisants actuels recevraient de plus gros bénéfices à la retraite. Pour minimiser les différences entre les pensionnés actuels (qui reçoivent des prestations en vertu de l'ancien régime) et ceux qui prendront leur retraite après l'entrée en vigueur du nouveau régime, il faudrait songer à améliorer aussi les pensions des retraités actuels.

Dans notre rapport intitulé Le financement du Régime de pensions du Canada, nous recommandions que le Régime adopte le mode de financement par répartition pure. Les cotisations seraient fixées au taux qui garantit les prestations de retraite actuelles et assure une réserve en cas d'urgence pour faire face à des fluctuations à court terme dans les recettes et les dépenses.

Les provinces devraient payer le plein montant des intérêts nets sur leurs emprunts antérieurs à la caisse du RPC.

Réformes fiscales

La déduction fiscale des contributions aux RPC/RRQ devrait être transformée en crédit d'impôt. La déduction profite le plus aux cotisants à l'aise et le moins aux cotisants pauvres. Un crédit d'impôt renverserait cette situation injuste et aiderait surtout les cotisants à faible revenu. Et dans le cas des hommes et des femmes dont le revenu est inférieur au salaire moyen, un crédit réduirait aussi le fardeau que représente le taux de cotisation accru.

Les plafonds de déduction plus élevés des contributions aux régimes de retraite et d'épargne-retraite privés proposés dans le budget de février 1984 aideront surtout les contribuables à l'aise. **La déduction fiscale des contributions à ces régimes devrait être remplacée par un crédit d'impôt** conçu de manière à fournir des bénéfices proportionnellement plus élevés aux petits cotisants. **L'exemption en raison de l'âge**, qui est aussi une mesure régressive, **devrait être transformée en crédit**; à mesure que le système de revenus de retraite se perfectionnera et accordera des revenus de retraite plus adéquats, le gouvernement fédéral pourrait envisager d'abolir complètement cette mesure.

Les avantages de la réforme

La réforme des pensions est un casse-tête compliqué formé de nombreux morceaux. Nos propositions pourront-elles en faire une image cohérente et acceptable?

Le Tableau I examine la situation des pensionnés seuls qui ont gagné, en moyenne, la moitié, trois quarts et le plein montant du salaire industriel moyen pendant leur vie active. "L'écart de pauvreté" signifie la différence entre le revenu de retraite et le seuil des faibles revenus (un montant estimatif de $9 900 pour une personne seule dans une région métroplitaine). Le "ratio de remplacement" indique le revenu de retraite exprimé comme pourcentage des revenus nets avant la retraite (c.-à-d. le revenu moins les contributions aux RPC/RRQ, les primes d'assurance-chômage et l'impôt sur le revenu fédéral et provincial).

Tableau I

Revenu de retraite public, pensionnés seuls, ancien et nouveau système, 1984

Revenu de retraite	Revenus avant la retraite					
	1/2 salaire moyen ($11 400)		3/4 salaire moyen ($17 100)		Salaire moyen ($22 800)	
	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau
SV	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220
SRG	2 488	2 413	1 813	1 401	1 138	388
RPC/RRQ	2 700	4 050	4 050	6 075	5 400	8 100
Revenu total	8 048	9 683	9 083	10 696	9 758	11 708
Écart de pauvreté	- 1 492	- 217	- 817	796	- 142	1 808
Ratio de remplacement	86%	100%	66%	78%	55%	67%

Lorsque le système aura atteint le stade de la maturité (c.-à-d. lorsque le MGAP aura atteint le salaire industriel moyen en 1987), les prestations de retraite maximales des RPC/RRQ seront de $450 en dollars de 1984. Mais les pensions de retraite laisseront tous les pensionnés seuls du Tableau I sous le seuil de la pauvreté. Même le pensionné qui gagnait des revenus moyens avant la retraite aura droit à un SRG partiel, et son revenu de retraite n'atteindra que 55 pour cent du revenu gagné avant la retraite.

Nos propositions (illustrées dans les colonnes "Nouveau") hausseraient de 50 pour cent les prestations de retraite des RPC/RRQ et de $50 par mois le Supplément de revenu garanti pour les pensionnés seuls (en plus de la hausse de $50 annoncée dans le budget de février 1984). Les retraités qui ont gagné en moyenne la moitié du salaire industriel moyen pendant leur vie active recevraient un revenu de retraite à quelques centaines de dollars du seuil des faibles revenus; il suffirait d'une hausse additionnelle du SRG, comme nous l'avons recommandé, pour éliminer complètement l'écart. Les pensionnés seuls

qui gagnaient trois quarts et le plein montant du salaire moyen dépendraient moins du Supplément de revenu garanti - ce qui épargnerait de l'argent aux contribuables - et obtiendraient un revenu de remplacement beaucoup plus élevé. Les RPC/RRQ fourniraient aux retraités à salaire moyen 69 pour cent de leur revenu de retraite public, comparativement à 55 pour cent seulement en vertu de l'ancien système.

Le Tableau J indique le revenu de retraite actuel et proposé de couples comptant un salarié. Comme dans le cas des pensionnés seuls, les couples recevraient une pension de retraite plus élevée des RPC/RRQ et dépendraient moins du Supplément de revenu garanti. Le couple dont les revenus avant la retraite étaient de la moitié du salaire moyen obtiendrait un revenu de retraite supérieur au seuil de pauvreté (environ $13 063 pour un couple habitant une ville de 500 000 personnes ou plus). Les couples qui gagnaient un salaire moyen avant la retraite obtiendraient des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec 52 pour cent de leur revenu de retraite, alors qu'ils ne tirent que 38 pour cent de leur revenu de cette source en vertu du système actuel.

Tableau J

Revenu de retraite public, couples à un salarié, ancien et nouveau système, 1984

Revenu de retraite	Revenus avant la retraite					
	1/2 salaire moyen ($11,400)		3/4 salaire moyen ($17 100)		Salaire moyen ($22 800)	
	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau
SV	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440
SRG	3 644	2 969	2 969	1 957	2 294	944
RPC/RRQ	2 700	4 050	4 050	6 075	5 400	8 100
Total	12 784	13 459	13 459	14 472	14 134	15 484
Écart de pauvreté	- 279	396	396	1 409	1 071	2 421
Ratio de remplacement	118%	125%	91%	98%	75%	82%

Le Tableau K compare les revenus de retraite de couples à deux salariés en vertu des systèmes de pension actuel et proposé. Grâce à l'extension des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec proposée par le Conseil, tous les couples du Tableau K passeraient au-dessus du seuil des faibles revenus, recevraient un revenu de retraite plus élevé et dépendraient moins du Supplément de revenu garanti.

Tableau K

Revenu de retraite public, couples à deux salariés, ancien et nouveau système, 1984

Revenu de retraite	Revenus avant la retraite					
	1/2 salaire moyen[1] ($11 400)		3/4 salaire moyen[2] ($17 100)		Salaire moyen[3] ($22 800)	
	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau
SV	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440	$6 440
SRG	3 644	2 294	2 969	1 957	2 294	944
RPC/RRQ	2 700	4 050	4 050	6 075	5 400	8 100
Total	12 784	13 459	13 459	14 472	14 134	15 484
Écart de pauvreté	- 279	396	396	1 409	1 071	2 421
Ratio de remplacement	116%	122%	88%	95%	73%	80%

1. chaque conjoint gagnait 1/4 du salaire industriel moyen
2. un conjoint gagnait 1/4, l'autre 1/2 du salaire moyen
3. chaque conjoint gagnait 1/2 du salaire moyen

Le Tableau L examine les prestations de retraite actuelles et proposées des conjoints survivants au sein de couples à un salarié. Nous supposons que le conjoint survivant travaillait au foyer; il s'agit donc d'une "veuve au foyer".

Tableau L

Revenu de retraite public, conjoints survivants, couples à un salarié, ancien et nouveau système, 1984

Revenu de retraite du conjoint survivant	Revenus du couple avant la retraite					
	1/2 salaire moyen ($11,400)		3/4 salaire moyen ($17,100)		Salaire moyen ($22,800)	
	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau
SV	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220
SRG	3 028	2 818	2 623	2 008	2 218	1 198
RPC/RRQ	1 620	3 240	2 430	4 860	3 240	6 480
Total	7 868	9 279	8 273	10 088	8 678	10 898
Écart de pauvreté	- 2 032	- 622	- 1 627	188	-1 222	998
Ratio de remplacement*	62%	69%	61%	70%	61%	70%

* Revenu de retraite du conjoint survivant, exprimé comme pourcentage du revenu de retraite du couple.

À moins de réformer le système de pension, la plupart des veuves continueront à recevoir des revenus très faibles. Les conjoints survivants de tous les niveaux de revenu avant la retraite apparaissant dans le Tableau L, y compris ceux qui gagnaient le salaire moyen, seront à des milliers de dollars du seuil de pauvreté. Nos propositions - extension des RPC/RRQ, partage des crédits à la retraite, prestations de survivant de 60 pour cent, et hausse de $50 du SRG accordé aux personnes seules - amélioreront sensiblement le revenu des veuves: il sera égal à 70 pour cent du revenu de retraite du couple. Comme

on l'a déjà signalé, une hausse supplémentaire du Supplément de revenu garanti dans l'avenir pourrait abolir l'écart de pauvreté chez les veuves de familles à faible revenu.

Le Tableau M examine la situation des veuves de couples à deux salariés. Les avantages des réformes que nous proposons sont évidents.

Tableau M

Revenu de retraite public, conjoints survivants, couples à deux salariés, ancien et nouveau système, 1984

Revenu de retraite du conjoint survivant	Revenus du couple avant la retraite					
	1/2 salaire moyen[1] ($11 400)		3/4 salaire moyen[2] ($17 100)		Salaire moyen[3] ($22 800)	
	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau
SV	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220	$3 220
SRG	2 758	2 278	2 353	2 008	1 678	1 198
RPC/RRQ	2 160	3 240	2 970	4 860	4 320	6 480
Total	8 138	9 279	8 543	10 088	9 218	10 898
Écart de pauvreté	-1 762	- 622	-1 357	188	- 682	998
Ratio de remplacement[4]	64%	69%	63%	70%	65%	70%

1. chaque conjoint gagnait ½ du salaire industriel moyen
2. un conjoint gagnait ¼, l'autre ½ du salaire moyen
3. chaque conjoint gagnait ½ du salaire moyen
4. revenu de retraite du conjoint survivant, exprimé comme pourcentage du revenu de retraite du couple

L'extension du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec représente indéniablement le mécanisme de réforme des pensions qui répond le mieux aux besoins des Canadiens.

RENVOIS

1. Ces taux sont ceux du second trimestre (c.-à-d. avril, mai et juin) de 1984.

2. Les frais d'exploitation de la SV, du SRG et de l'Allocation au conjoint sont évalués à $37 955 000 pour l'année 1983-84, ou moins d'un demi d'un pour cent des dépenses totales de $10 943 955 000. Voir Gouvernement du Canada, Budget des dépenses 1983-1984. Partie III. Santé et Bien-être social Canada (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1983), pages 3-28.

3. Conseil national du bien-être social. Soixante-cinq ans et plus (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada) pages 44-48.

4. Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et le Québec ne fournissent pas de suppléments de revenu pour les personnes âgées; les provinces accordent cependant certains allégements fiscaux. Voir le Conseil national du bien-être social, Guide des pensions (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984), pages 13-16 et Annexes A et B.

5. Statistique Canada définit une "personne seule" comme une personne "qui vit seule ou dans un ménage sans avoir de lien de parenté avec d'autres membres du ménage". Par conséquent, une personne âgée seule peut vivre seule ou avec un(e) ami(e). Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1981 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1983) p. 22.

6. Nous supposons la répartition du revenu suivante entre les conjoints: lorsque le couple gagne trois quarts du salaire moyen, un conjoint gagnait un quart et l'autre la moitié du salaire industriel moyen; lorsque le couple gagne le salaire moyen, chaque conjoint gagnait la moitié du salaire moyen; et lorsque le couple gagne 1,5 fois le salaire moyen, un des conjoints gagnait le salaire moyen et l'autre en gagnait la moitié.

7. Conseil économique du Canada. Perspective 2030: L'Avenir des régimes de retraite (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979) p. 41.

8. Business Committee on Pension Policy. Pension Policy - Issues and Positions (le 10 août 1982).

9. Gouvernement du Canada. De meilleures pensions pour les Canadiens (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982), p. 33.

10. Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions. Rapport. (Ottawa: Chambre des communes, 1983). p. 55.

11. L'honorable Marc Lalonde. Plan d'action pour la réforme des pensions: Des pensions plus accessibles aux Canadiens (Ottawa: Ministère des Finances, Canada, février 1984), p. 11.

12. Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc. A National Pension System (Toronto: 1981).

13. Rapport de la Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario. Volume II. Design for Retirement (Toronto: Gouvernement de l'Ontario, 1980), pages 308-319.

14. Ascah, Louis, Robert Baldwin and James Pesando. Commentaries on the Haley Report on Pensions (Toronto: Ontario Economic Council, 1981).

15. Michael Mendelson.

16. Conseil économique du Canada. Perspective 2030: L'avenir des régimes de retraite (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979), p. 55.

17. Congrès du travail du Canada. Propositions du CTC visant la réforme des pensions (Ottawa: 1982), Partie V.

18. Plan d'action pour la réforme des pensions, p. 9.

19. Gibb-Clark, Margot. "Pension Reform Plan on Way, Quebec Told". Globe and Mail (Toronto: le 1er février 1984).

20. Gouvernement du Canada. "Protection à vie", Document de base n^{o} 4, De meilleures pensions pour les Canadiens (Ottawa: Groupe de travail sur les pensions, Bureau du Conseil privé), p. 30.

21. Une enquête ontarienne dirigée par la Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario a révélé que la majorité des répondants (57 pour cent) étaient prêts à contribuer davantage au RPC pour obtenir de meilleures prestations de retraite. Quatorze pour cent étaient indécis et 29 pour cent seulement étaient contre. Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario. Volume VIII. Background Studies and Papers (Toronto: Gouvernement de l'Ontario, 1980), p. 40.

22. On peut obtenir du Conseil national du bien-être social une série de tableaux comparant les revenus de retraite publics en vertu du système actuel et de l'extension (de 50 pour cent) des RPC/RRQ. Les tableaux sont pareils aux Tableaux I à M, sauf que ces derniers illustrent l'extension moins importante recommandée dans ce rapport.

MEMBRES DU
CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Yvonne Raymond (présidente)
Montréal (Québec)

Mad. T. Ann Brennan
Bath (N.-B.)

M. Jean Brousseau
Duberger (Québec)

M. Richard Davidson
North Burnaby (C.-B.)

Mad. Camille Girard-McClure
Dolbeau (Québec)

Mad. Judy Jackson
Rexdale (Ont.)

Mad. Colleen Kawalilak
Calgary (Alb.)

Mad. Joyce Kert
Weston (Ont.)

M. Pierre Levasseur
Drummondville (Québec)

Mad. Joyce McLellan
Newport (Î.-P.-É.)

Mad. Maria Minna
Toronto (Ont.)

M. Robert Mondor
Montréal (Québec)

Mad. Evelyn Murialdo
Toronto (Ont.)

Mad. Gail Newall
Markham (Ont.)

Mad. Elizabeth Paulson
Wynyard (Sask.)

M. Gerry Rosenquist
Morrisburg (Ont.)

Mad. Penelope Rowe
Saint-Jean (T.-N.)

M. Tim Sale
Winnipeg (Man.)

M. Richard B. Splane
Vancouver (C.-B.)

M. T.D. Tramble
Monastery (N.-É.)

* * * * * * * * * * * * * * * *

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Directeur: Ken Battle

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment la sécurité de revenu, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, la réforme des pensions, les personnes âgées, l'impôt, les petits salariés, les enfants pauvres, le développement économique communautaire, les femmes et la pauvreté, la politique de l'emploi, les familles monoparentales, les services sociaux, la nutrition, l'organisation communautaire, les services d'aide à l'enfance, les groupes de personnes défavorisées, l'assistance judiciaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu et le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne.

All publications of the National Council of Welfare are available in English. For copies please write to the National Council of Welfare, Brooke Claxton Building, OTTAWA K1A 0K9